

Opetus- ja kulttuuriministeriölle

LAUSUNTO VARHAISKASVATUSTA KOSKEVAN LAINSÄÄDÄNNÖN UUDISTAMISTYÖRYHMÄN ESITYKSISTÄ

Varhaiskasvatustalainsäädännön uudistamistyöryhmän tehtävänä on ollut valmistella hallitusohjelman mukaisesti päivähoitoa koskevat säädösehdotukset sekä arvioida esitysten taloudelliset ja yhteiskunnalliset sekä muut vaikutukset. Työryhmän raportti sisältää ehdotuksen varhaiskasvatuslaiksi. Keskeiset uudistusehdotukset liittyvät varhaiskasvatuksen määrittelyyn, monialaisen yhteistyön korostamiseen ja toiminnan järjestäjälle ehdotettuun velvoitteeseen seurata varhaiskasvatusympäristön kehittävyttä, terveellisyttä ja turvallisuutta. Työryhmä ehdottaa lisäksi tiukennuksia varhaiskasvatuksen ammattihenkilöiden kelpoisuusvaatimuksiin sekä lakiin säännöstä siitä, että yhdessä ryhmässä saisi olla yhtä aikaa läsnä enintään kolme hoito-, kasvatusta- ja opetustehtävissä olevaa henkilöä vastaava lapsimäärä.

Työryhmän ehdotuksen todetaan olevan keskeneräinen ja sisällöltään puutteellinen eikä sen katsota täyttävän hallituksen esitykselle asetettuja vaatimuksia. Raporttiin on liitetty useita eriäviä mielipiteitä.

Suhde perustuslakiin

Työryhmän mietintöön ei sisälly jaksoa, jossa olisi arvioitu lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin.

Ehdotettu varhaiskasvatuslaki on merkityksellinen erityisesti perustuslain 19 §:n kannalta. Sen 3 momentin mukaan julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perusoikeusuudistuksen esitöissä 19 §:n 3 momentin tarkoitusta toteuttavista tukijärjestelmistä on mainittu esimerkkinä lasten päivähoitojärjestelmä (HE 309/1993 vp, s. 71-72). Merkityksellisiä ovat myös perustuslain yksityiselämän ja henkilötietojen suoja koskeva 10 §:n 1 momentti, kielellisiä oikeuksia koskeva 17 § sekä yhdenvertaisuusperiaatteen sisältävä 6 §. Siltä osin kuin kunnan järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvia palveluja voidaan hankkia yksityisiltä palveluntuottajilta, sääntelyä on syytä arvioida myös perustuslain 124 §:n kannalta.

Jatkovalmistelussa on huolehdittava siitä, että sääntely on sekä lapsen oikeuksien että varhaiskasvatustoiminnan järjestämiseen velvoitettujen tai sitä muutoin toteuttavien tahojen näkökulmasta riittävän selkeää ja täsmällistä sekä tapauskohtaiset erityisolosuhteet asianmukaisesti huomioon ottaa. Huomionarvoista on, että toimivaltakysymykset jäävät raportin perusteella (s. 23-25) vielä suurelta osin avoimiksi. Lakiehdotukseen ei sisälly myöskään muutoksenhakua koskevia säännöksiä.

Raportissa ei ole arvioitu myöskään ehdotettujen uudistusten toteuttamisesta kunnille aiheutuvia kustannusvaikutuksia. Kuntien tehtävistä säädettäessä on rahoitusperiaatteen mukaisesti huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (ks. esim. PeVL 41/2002 vp, PeVL 29/2009 vp ja PeVL 34/2013 vp). Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 (2) artiklaan, jonka mukaan paikallisviranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa.

Lakiehdotuksen suhteesta perustuslakiin tulee tehdä aikanaan asianmukaisesti selkoa hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa. Kunnan järjestämisvelvollisuuden ja sen toteutustapojen sääntelyssä on syytä ottaa huomioon myös valmisteilla oleva kuntalakiuudistus.

Työryhmän mietinnön (s. 8) mukaan säädöstasoa koskevat kysymykset on jätetty arvioitaviksi jatkovalmistelussa. Lakiehdotuksen kannalta merkityksellinen sääntely on tarpeen tarkistaa vastaamaan perustuslain 80 §:n vaatimuksia. Voimassa olevassa lasten päivähoidosta annetussa asetuksessa (239/1973) säädetään muun muassa kunnan velvollisuudesta tarkastaa yksityisen palveluntuottajan tilat ja annettava hoito. On syytä todeta, että perustuslakivaliokunta edellytti lausunnossaan PeVL 21/2010 vp valtioneuvoston ryhtyvän toimiin lasten päivähoitoasetuksen 11 §:n 1 momentissa olevan tarkastusvaltuuden siirtämiseksi lain tasolle.

1 §. Soveltamisala

Lain soveltamisalaa koskevan 1 §:n 3 momentin toisen virkkeen mukaan varhaiskasvatusta ”voidaan erityisistä syistä antaa myös oppivelvollisuusikäiselle lapselle”.

Oikeusministeriö pitää aiheellisena todeta, että sääntelyssä ei tältä osin ole kyse lain soveltamisalaa määrittävästä säännöksestä vaan viranomaisen harkintaan perustuvasta varhaiskasvatustalouden antamisesta. Tätä koskevat säännökset olisi asianmukaista sijoittaa esimerkiksi lain 3 lukuun. Laista tulee käydä myös ilmi, millä edellytyksillä varhaiskasvatusta voidaan säännöksessä tarkoitetuissa tapauksissa antaa. Jos taas asiasta säädetään muussa laissa, ehdotettuun 1 §:ään tulee ottaa tätä koskeva viittaus-säännös.

Kielelliset oikeudet (4 ja 15 §)

Kielilain (2003/423) 35 §:n 1 momentissa säädetään, että julkisen vallan on perustuslain mukaisesti huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen vä-

estön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Sivistyksellisten ja yhteiskunnallisten tarpeiden turvaamisella tarkoitetaan molempien kansalliskielten tunnustamista ja toimivuutta tieteen, taiteen, opetuksen ja muun sivistystoiminnan aloilla sekä yhteiskunnallisen toiminnan muilla sektoreilla niin, että sekä suomen- että ruotsinkielinen väestöryhmä voi kokea kielellisen identiteettinsä hyväksytyksi osaksi julkisen vallan toimintaa. Kun on kyse lapsen sivistyksellisten ja yhteiskunnallisten tarpeiden turvaamisesta, kielellisten oikeuksien huomioonottaminen varhaiskasvatuksessa on avainasemassa.

Ilmaisu "samanlaisten perusteiden mukaan" ei tule tulkita siten, että kielelliset oikeudet on molempien kieliryhmien sivistyksellisten ja yhteiskunnallisten tarpeiden täyttymiseksi kaikissa tapauksissa turvattava samalla tavalla. Tärkeää ei ole muodollinen yhdenvertaisuus, vaan tosiasiallinen yhdenvertaisuus. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 20/2013 vp todennut, että perustuslain 17 §:n säännös edellyttää paitsi kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista muun muassa yhteiskunnallisten palvelujen järjestämisessä.

Lisäksi kielilain keskeisenä periaatteena on, että yksilön ei tarvitsisi vaatia kielellisten oikeuksien toteutumista, vaan että viranomaisen omaaloitteisesti huolehtisi siitä, että oikeudet toteutuvat. Tämä periaate on kirjattu kielilain 2 ja 23 §:ään.

Ehdotetussa laissa on katsottu tarkoituksenmukaiseksi säätää ainoastaan, millä kielillä varhaiskasvatusta on järjestettävä ja millä kielellä sitä on oikeus saada. Lakiehdotuksen 4 §:n 3 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että lähtökohtana on kunnassa esiintyvä tarve, jonka mukaan päivähoitoa on järjestettävä suomeksi, ruotsiksi ja saameksi. Ehdotuksen mukaan kaksikielisen kunnan tai sellaisen kuntayhtymän, johon kuuluu kaksikielisiä tai sekä suomen- ja ruotsinkielisiä kuntia, on järjestettävä varhaiskasvatusta suomeksi ja ruotsiksi. Tällaisissa kunnissa tai kuntayhtymissä lapsen vanhemmilla olisi oikeus valita, millä kielellä lapsi saa varhaiskasvatusta.

On myönteistä, että kuntien velvollisuus järjestää varhaiskasvatusta lapsen kielellä, suomeksi, ruotsiksi tai saameksi ilmaistaan selkeästi. Käytännössä ongelmaksi kuitenkin saattaa muodostua se, että viranomaiset eivät aina tunne velvollisuuttaan omaaloitteisesti toteuttaa kielellisiä oikeuksia. Varsinkin yksikieliset viranomaiset tuntevat kielilakia heikosti. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan varhaiskasvatuslaissa olisi syytä painottaa tätä viranomaisten velvollisuutta.

Ehdotetun 4 §:n 3 momentin mukaan varhaiskasvatusta voitaisiin järjestää myös viittomakielellä, romaniksi tai muulla kielellä. Tämä on tärkeä säännös muiden kuin suomen-, ruotsin- tai saamenkielisten lasten kannalta. Siinä mainitaan nimenomaisesti myös viittomakieli, mitä nykyisessä päivähoitoa koskevassa lainsäädännössä ei tehdä. On tärkeää, että viittomakieltä käyttävät, kuten muutkin perustuslain 17 §:ssä tarkoitetut kieli- ja kulttuuri-

ryhmät, huomioidaan varhaiskasvatusta koskevassa laissa. Tähän asiaan on kiinnitetty huomiota myös uuden viittomakielilain valmistelussa.

Ehdotuksen 15 §:ssä säädettäisiin, millä kielellä lapsella on oikeus saada varhaiskasvatusta. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että lapsella on oikeus saada varhaiskasvatusta lapsen äidinkielenä olevalla suomen- tai ruotsinkielellä taikka saamen kielilain 3 §:n 1 kohdassa tarkoitettulla saamenkielellä. On myönteistä, että laissa ilmaistaisiin selkeästi lapsen ehdoton oikeus saada varhaiskasvatusta omalla kielellään.

Ehdotuksen 15 §:n 2 momentissa säädettäisiin että kaksikielisessä kunnassa tai kaksikielisessä kuntayhtymässä voitaisiin kuitenkin äidinkielestä riippumatta valita joko suomen- tai ruotsinkielinen varhaiskasvatus. Käytännössä kyse on vanhempien vapaudesta valita lapsen varhaiskasvatuskieli. Jos valinnanvapautta painotetaan lainsäädännössä, tulisi myös varmistua siitä, että vanhemmat ovat tietoisia valinnan vaikutuksista. Haasteellisia tilanteita ovat mm., jos lapsen varhaiskasvatuskieleksi valitaan jokin muu kuin perheen kieli tai jos varhaiskasvatuskieleksi valitaan jokin muu kuin suunniteltu koulukieli.

Työryhmässä on myös ollut esillä kysymys, tulisiko ruotsinkieliset varhaiskasvatusasiat keskittää aluehallintovirastoissa vastaavasti kuin opetustoimessa (aluehallintovirastojen ruotsinkielinen opetustoimen palveluyksikkö, valtioneuvoston asetus aluehallintovirastoista (906/2009) 6 §). Suuri osa työryhmän jäsenistä ei nähnyt estettä vastaavalle keskittämiselle, jos aluehallintovirastojen ja ruotsinkielisen palveluyksikön resurssit varmistetaan. Aluehallinnon ruotsinkielisen opetustoimen palveluyksikössä työkieli on ruotsi, mikä varmistaa asioiden käsittelemisen asiakkaiden kielellä. Lisäksi yksikössä on kehittynyt laaja osaaminen ruotsinkielisestä opetustoitimesta. Varhaiskasvatusasioiden keskittäminen yksikköön takaisi ruotsinkieliset palvelut myös valtion aluehallinnossa.

18 §. Lapsen kehityksen ja oppimisen erityinen tuki

Pykälän 3 momentin mukaan ennen erityisen tuen päätöksen tekemistä on kuultava lapsen huoltajaa siten kuin hallintolain 34 §:ssä säädetään.

Hallintolain 34 §:ssä säädetään asianosaisen kuulemisesta. Huoltajan kuulemisesta on puolestaan perussäännös hallintolain 35 §:ssä. Jatkovalmistelussa on vielä syytä arvioida ja perustella viittaussäännöksen tarpeellisuus.

19 §. Osallisuus ja vaikuttaminen

Lakiehdotuksen 19 § on linjassa valtioneuvoston eduskunnalle 13.3.2014 antaman demokratiapoliittisen selonteon (VNS 3/2014) tavoitteiden kanssa.

Demokratiapolitiikan tavoitteena on ollut se, että päätöksenteko perustuu kansalaisten laajaan osallistumiseen ja että siinä toteutuu osallistumisen yhdenvertaisuus. Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja että heidän on saatava kehitystasonsa mukaan vaikuttaa itseään koskeviin asioihin. Demokratiapoliittisessa selonteossa muun muassa todetaan, että demokratiakasvatus ja -oppiminen ovat

keskeisessä asemassa yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien kannalta. Selvitysten mukaan lapsen osallistumista edistäviin asenteisiin ja toimintatapoihin voidaan vaikuttaa sitä paremmin, mitä varhemmin asioita opitaan.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi yleissäännös osallisuudesta ja vaikuttamisesta (19 §). Osallisuutta ja vaikuttamista käsiteltäisiin sekä lapsen että lapsen huoltajien kannalta. Ensimmäisessä momentissa säädettäisiin, että lapsen varhaiskasvatusta suunniteltaessa, toteutettaessa ja arvioidessa lapsen mielipide ja toivomukset olisi selvitettävä ja otettava huomioon hänen ikänsä ja kehityksensä edellyttämällä tavalla. Tämä on linjassa YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 12 artiklan sekä perustuslain 6 §:n kanssa.

Toisessa momentissa olisi voimassa olevan päivähoitolain 11 a §:n 1 momenttiin sisältyvä säännös, jonka mukaan kunnan on mahdollisuuksien mukaan järjestettävä varhaiskasvatus lapsen huoltajien toivomassa muodossa. Päiväkodissa tai perhepäivähoidossa varhaiskasvatukseen osallistuvalla lapsella olisi 25 §:n mukaan laadittava henkilökohtainen varhaiskasvatussuunnitelma lapsen hoidon, kasvatuksen ja opetuksen toteuttamiseksi kyseisessä toimintayksikössä. Varhaiskasvatussuunnitelma laadittaisiin yhteistyössä varhaiskasvatuksen henkilöstön ja lapsen huoltajien kanssa. Suunnitelman laatiminen olisi eräs keskeinen yhteistyön muoto. Lapsen mielipide on selvitettävä ja otettava huomioon varhaiskasvatussuunnitelmaa laadittaessa 19 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla.

Varhainen ja käytännön tilanteissa esille tuleva aito osallisuus ja vaikuttaminen tukevat lapsen kasvua aktiiviseen kansalaisuuteen. On myönteistä, että osallisuus ja vaikuttaminen kirjataan varhaiskasvatusta koskevaan lainsäädäntöön. Samalla tulisi huolehtia myös henkilöstön demokratia- ja ihmisoikeusosaamisen vahvistamisella osana opintoja ja täydennyskoulutusta. Varhaiskasvatuksen toimintakulttuurissa olisi myös huomioitava sukupuolten tasa-arvo sekä eri väestöryhmien yhdenvertaisuus sekä vuorovaikutuskäytäntöjen kehittäminen. Tärkeää on, että laki toteutuu käytännössä, ja että sitä seurataan sekä arvioidaan.

20 §. Ohjaus ja neuvonta

Ehdotetun 20 §:n mukaan kunnalla olisi velvollisuus järjestää varhaiskasvatukseen oikeutetun lapsen huoltajille neuvontaa ja ohjausta heidän käytävissään olevista varhaiskasvatuspalveluista. Perusteluissa mainitaan viranomaisen neuvontavelvollisuutta koskeva hallintolain 8 §, mutta säännösten keskinäinen suhde jää epäselväksi. Niin ikään epäselväksi jää sääntelyn suhde tiedonsaannin edistämistä koskevaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 20 §:ään. Ehdotetun sääntelyn suhteesta mainituihin yleislakeihin tulee tehdä jatkovalmistelussa selkoa.

40 §. Täydennyskoulutus

Opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella voitaisiin 40 §:n 2 momentin mukaan antaa tarkempia säännöksiä muun muassa täydennyskoulutuksen seurannasta ja arvioinnista. Valtuussäännös on vailla asiallista kohdetta,

koska lakiin ei sisälly täydennyskoulutuksen seuranta ja arviointia koskevia perussäännöksiä. Lakiehdotusta on tältä osin syytä tarkistaa.

8 luku. Tietojen vaihto ja salassapito

Lakiehdotuksen 41 §:ssä on säännökset henkilötietojen salassapidosta ja käsittelystä. Pykälä on tarpeeton. Yleisenä lähtökohtana on, ettei viranomaistoimintaa koskevaan erityislakiin oteta viittausta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999; jäljempänä julkisuuslaki).

Ehdotetun varhaiskasvatuslain 6 §:ssä on määritelty se, miten kunta voi järjestää varhaiskasvatuspalveluja. Kaikissa näissä tilanteissa syntyvät asiakirjat ovat julkisuuslaissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja. Tämä koskee esimerkiksi kunnan ostamia palveluja tai tilanteita, joissa kunta antaa palvelunkäyttäjälle palvelusetelin. Kysymystä palvelusetelin käytön yhteydessä laadittavista asiakirjoista viranomaisen asiakirjoina käsiteltiin säädettäessä lakia sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (569/2009). Sekä asiaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 20/2009) että sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietinnössä (StVM 14/2009) on kiinnitetty huomiota kunnan vastuuseen tietojenkäsittelyssä mm. asiakasrekisterin rekisterinpitäjänä.

Lakiehdotuksen 42 §:ssä ovat salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevat säännökset. Pykälän otsikko olisi asianmukaista muuttaa vastaamaan yleisesti käytettyä muotoilutapaa. Ehdotettu 1 momentti on tarpeeton. Säännösten suhdetta julkisuuslaissa säädettyihin salassa pidettävän tiedon luovuttamista koskeviin säännöksiin on selkiytettävä ottamalla tästä maininta ehdotetun 2 momentin alkuun.

Varhaiskasvatuksen järjestäjän tiedonsaantioikeus on ehdotetussa 4 momentissa ehdotettu säädettäväksi yleisluonteisella ilmaisulla ”varhaiskasvatuksen järjestämiseksi välttämättömät tiedot”. Vaikka samankaltaista sääntelyä käytetäänkin lainsäädännössä, olisi parempi, että säännöksessä olisi esimerkkejä välttämättömistä tiedoista. Jatkovalmistelussa olisi myös hyvä konkretisoida tilanteita, joissa tietojensaanti on ehdotettujen säännösten mukaan mahdollista.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota perusteluissa korostettuun lähtökohtaan, jonka mukaan tietoja hankittaisiin ensisijaisesti yhteistyössä lapsen huoltajien kanssa. Tämä lähtökohta ei ilmene lainkaan säädöstekstistä. Sääntelyn mallina on käytettävissä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 16-18 §.

Lausunnon keskeinen sisältö


Oikeusministeriö pitää varhaiskasvatusta koskevan sääntelyn kokoamista yhteen lakiin sinänsä perusteltuna. Oikeusministeriö pitää myös myönteisenä, että kuntien velvollisuus järjestää varhaiskasvatusta lapsen kielellä, suomeksi, ruotsiksi tai saameksi ilmaistaan laissa selkeästi ja että varhaiskasvatusta voitaisiin järjestää myös viittomakielellä, romaniksi tai muulla kielellä. Demokratiapolitiikan näkökulmasta on niin ikään myönteistä, että laissa säädettäisiin huoltajien mahdollisuudesta osallistua ja vaikuttaa lapsensa varhaiskasvatuksen suunnitteluun, toteuttamiseen ja arviointiin.

Lakiehdotus on kuitenkin vielä suurelta osin keskeneräinen ja se vaatii perusteellista jatkovalmistelua. Oikeusministeriö on lausunnossaan pitänyt tarpeellisena selkeyttää sääntelyn suhdetta erityisesti viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin ja hallintolakiin. Ehdotuksen keskeneräisyyden vuoksi yksittäisiin säännösehdotuksiin ei ole kuitenkaan tässä vaiheessa aiheellista ottaa tarkemmin kantaa.

Lakiehdotuksen suhteesta perustuslakiin tulee tehdä aikanaan asianmukaisesti selkoa hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa. Jatkovalmistelussa on huolehdittava siitä, että sääntely on sekä lapsen oikeuksien että varhaiskasvatustoiminnan järjestämiseen velvoitettujen tai sitä muutoin toteuttavien tahojen näkökulmasta riittävän selkeää ja täsmällistä sekä tapauskohtaiset erityisolosuhteet riittävästi huomioon ottavaa.

Kuntien tehtävistä säädettäessä on kunnallisen itsehallinnon suojaan sisältyvän rahoitusperiaatteen mukaisesti huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Kunnan järjestämisvelvollisuuden ja sen toteutustapojen sääntelyssä on tarpeen ottaa huomioon myös valmis-teilla oleva kuntalakiuudistus.

Ylijohtaja



Asko Välimaa

Lainsäädäntöneuvos



Marietta Keravuori-Rusanen

