

EDUSKUNNAN APULAIKASASIAMIES

Helsinki 27.5.2014

Dnro 1737/5/14

Opetus- ja kulttuuriministeriö
PL 29

Opetus- ja kulttuuriministeriö

00023 Valtioneuvosto

28. 05. 2014

ad no. 81,040,2012

Viite: Lausuntopyyntöne 15.4.2014 varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön uudistamistyöryhmän esityksistä

1

Oikeusasiamiehen kanslian antamat aikaisemmat lausunnot



Opetus- ja kulttuuriministeriö on aiemmin lainvalmistelun alkuvaiheessa pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa keskeisistä näkökulmista varhaiskasvatustalain uudistamiseen. Lausunnotsani (dnro 508/5/13) todettiin 15.2.2013 muun ohella, että laillisuusvalvonnassa on pidetty ongelmallisina tai säätelyä edellyttävinä asioina päivähoiton ryhmäkokoja, yhteishuoltajien asemaa ja yhdenvertaista kohtelua, saamenkielisen varhaiskasvatuksen kehittämistä, vammaisen lapsen asemaa ja oikeuksia sekä lainsäädännöllistä yhteyttä päivähoitoa koskevan lain ja lastensuojelulain välillä (vrt. lastensuojelulain 36 §).

Totean vielä, että päivähoitoa voidaan järjestää myös avohuollon tukitoimena, jolloin päivähoiton toimenpanossa on otettava huomioon asiakassuunnitelmassa esiintuodut lapsen hoidon tarpeet.

Näiltä osin viittaa jo lausuttuun ja uudistan siinä sanotun. Tutkimani kanteluasiatkin tähdentävät perheen ja päiväkodin välisen tiedonkulun tärkeyttä ja erotilanteissa etävanhemman osallistumisoikeutta lapsen huoltoon ja kasvatukseen (ks. vuorohoitoa koskeva päätökseni 10.12.2012 Dnro 861/4/11 ja vrt. myös lastensuojelulain 911/2012 muutettu 12 ja 25 §).

Yleiseltä kannalta viittaa opetus- ja kulttuuriministeriölle tiedoksi jo 25.4.2014 lähettämäni kanteluvastaukseen (EOA dnro 5764/4/13), joka koski Karkkilan kaupungin varhaiskasvatuksen menettelyä lasten Joului-CD:n tuottamisessa ja lasten tekijänoikeuksien huomioon ottamisessa. Vastaavasti olen yleisenä kysymyksenä pannut merkille sen keskustelun, jota viime aikoina on käyty vanhempien lapsiinsa kohdistamasta teknisestä seurannasta ja lasten yksityisyyden suojasta (ks. Helsingin Sanomat 21.5.2014, mielipide).

2
Yleiskommentit

Muutoin olen pannut merkille, ettei työryhmän esityksessä ole arvioitu, millä tavalla ratifioitavan YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen (CRPD) artikkelit vaikuttavat säädettävän varhaiskasvatuslain säännösten sisältöön. Mainitun yleissopimuksen tarkoituksena on edistää, suojella ja taata vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet sekä edistää vammaisten henkilöiden ihmisarvon kunnioittamista. Sopimuksen artikkelit ja vammaisten lasten yhdenvertainen oikeus varhaiskasvatuspalveluihin tulee riittävällä tavalla huomioida jatkovalmistelussa.

Korostan, että lapsen tehostettua ja erityistä tukea järjestettäessä ja niistä säädettäessä tulee kiinnittää riittävää huomiota päivähoidon ryhmäkokoja koskeviin säännöksiin ja lasten erityisen tuen tarpeen vaikutukseen henkilöstömitoituksiin. Tämä kysymys liittyy myös turvalliseen päiväkodin toimintaympäristöön ja siitä huolehtimiseen että pienet lapset eivät yksin voi poistua "vuoronvaihdon yhteydessä" tai muutoin luvatta päiväkodin pihapiiristä.

Voimassaolevan päivähoitolain 1 §:n 5 momentin mukaan päivähoitossa olevalle lapselle voidaan järjestää myös tarpeelliset kuljetukset. Perusopetuslain 32 §:ssä säädetään muun ohella, että jos esiopetusta saavan oppilaan matka kotoa esiopetukseen tai lasten päivähoitosta annetussa laissa tarkoitetusta päivähoitosta esiopetukseen on viittä kilometriä pitempi, oppilaalla on vastaavasti oikeus maksuttomaan kuljetukseen kotoa suoraan esiopetukseen tai päivähoitosta esiopetukseen ja esiopetuksesta kotiin tai päivähoitoon. Uudistamistyöryhmän esityksessä ei ole lausuttu kuljetusten järjestämisestä.

Sosiaalihuoltolakia koskeva luonnos on nyt lausunnolla 6.6.2014 asti, ja hallituksen esitys annettaneen eduskunnalle syksyllä 2014. Uudella sosiaalihuoltolaille on tarkoitus siirtää painopistettä erityispalveluista yleispalveluihin, vahvistaa asiakkaiden yhdenvertaisuutta ja tiivistää viranomaisten yhteistyötä. Luonnoksen mukaan tulevan lain tarkoitus on siirtää painopistettä erityispalveluista yleispalveluihin, vahvistaa asiakkaiden yhdenvertaisuutta ja tiivistää viranomaisten yhteistyötä. Asiakaskeskeisyyden vahvistamiseksi laissa määriteltäisiin ne tuen tarpeet, joiden perusteella sosiaalipalveluja ja muuta sosiaalihuoltoa järjestetään. Asiakkailla olisi subjektiivinen oikeus niihin palveluihin, joilla turvataan välttämätön huolenpito ja toimeentulo sekä lapsen terveys ja kehitys.

Sosiaalihuoltolakia koskevassa luonnoksessa eri viranomaisilta edellytetään vahvaa yhteistyötä asiakkaan palvelutarpeiden arvioimiseksi ja yhteisten palvelusuunnitelmien laatimiseksi. Varhaiskasvatuslain jatkovalmistelussa olisikin tärkeää, että OKM ja STM tekevät yhteistyötä siten, että myös varhaiskasvatuspalveluja koskevassa lainsäädännössä ja palveluja järjestettäessä nämä moniammatillista yhteistyötä koskevat tavoitteet huomioidaan.

1 § Soveltamisala: "Tässä laissa säädetään lapsen oikeudesta laadukkaaseen varhaiskasvatukseen sekä lapsen huoltajien oikeudesta saada lapselle varhaiskasvatuspalveluja". Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on korostettu, että päivähoidossa on kyse lapsen subjektiivisesta oikeudesta puheena oleviin palveluihin. Pykälän sanamuoto on siten ristiriidassa tämän sekä 11 §:ssä esitetyn kanssa. Pykälän tulisi olla siten selkeästi muotoiltu, että siitä ilmensi, että kyse on paitsi lapsen oikeudesta sisällöltään laadukkaaseen varhaiskasvatukseen myös kunnan velvollisuudesta järjestää lapselle varhaiskasvatuspalveluja. Näin muotoiltuna säännös vastaisi esityksen 11 §:ää.

Edelleen totean, että pykälässä on lisäksi mainittu vain huoltajat. Siten sanamuoto ei kata tilanteita, joissa lapsi on tosiasiallisesti jonkun muun henkilön kuin huoltajansa hoidossa. Lapsi voi asua vuoroviikoin huollosta erotetun vanhemman luona tai lapsi on yksityisesti sijoitettu perhekotiin. Myös näille lapsen hoidosta tosiasiallisesti vastaaville henkilöille olisi turvattava mahdollisuus saada lapselle varhaiskasvatuspalveluja.

3 § Varhaiskasvatuksen tavoitteet: "... 11) toimia yhdessä lapsen huoltajan kanssa--- sekä tukea lapsen huoltajaa kasvatustyössä." Viittaan edellä lausumaani ja esitän olisi lisättävä: huoltajan ja muun lapsen hoidosta vastaavan henkilön kanssa.

5 § Järjestämisvastuussa oleva kunta:" ...Kunnan on järjestettävä varhaiskasvatusta muullekin kunnassa oleskelevalle lapselle kuin kunnan asukkaalle, jos tähän on erityisiä syitä.--- Kunta tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymä voi järjestää sairaalassa potilaana olevalle lapselle varhaiskasvatusta siinä määrin kuin se hänen terveytensä ja muut olosuhteet huomioon ottaen on tarkoituksenmukaista." Kun edellä 1 ja 11 §:n osalta jo totesin, varhaiskasvatus on lähtökohtaisesti lapsen subjektiivinen oikeus. Se tulisi sisällöllisesti ottaa huomioon myös esityksen 5 §:n kaikissa momenteissa. Säännös ei mielestäni riittävän selkeästi määrittele kunnan järjestämisvastuuta ja lapsen oikeutta varhaiskasvatukseen, esimerkiksi lapsen asuessa vuorotellen eri kunnissa asuvien vanhempien kanssa. Sairaalassa olevilla lapsilla tulee perustuslain 6 §:n säännöksiinkin nähden olla yhdenvertainen oikeus varhaiskasvatukseen.

8 §: "Varhaiskasvatusympäristön on oltava kehittävä, terveellinen ja turvallinen. ---Toiminnan järjestäjän on seurattava varhaiskasvatusympäristön kehittävyttä, terveellisyttä ja turvallisuutta päiväkodeissa ja muussa kuin kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa kolmen vuoden välein." Järjestämisvastuussa olevien kuntien palvelukiinteistöjen (ml. päiväkotien) sisäilmaongelmat ovat yleisiä ja kiusaaminen on vakava ongelma myös päiväkodeissa. Säännös voitaisiin kirjoittaa velvoittavampaan muotoon (vrt. perusopetuslaki), esimerkiksi "lapsella on oikeus kehittävään, terveelliseen, turvalliseen ja esteettö-

mään varhaiskasvatusympäristöön”. Olisi myös perusteltua, että varhaiskasvatuksen järjestäjä olisi velvollinen laatimaan ja toimeenpanemaan suunnitelmat varhaiskasvatuspalveluja saavien lasten suojaamiseksi kiusaamiselta (ja muulta väkivallalta). Viitataan turvallisen toimintaympäristön osalta myös eduskunnassa 5.2.2014 tehtyyn kirjalliseen kysymykseen KK 24/2014 vp (Kiusaamisen ehkäisyn ja varhaisen puuttumisen kirjaaminen varhaiskasvatuslakiin ja KiVa-kouluhankkeen laajentaminen varhaiskasvatukseen ja päivähoitoon). Kanteluasioita tutkiessani olen havainnut, että lasten kiusaamista koskeneet tapaukset ovat usein kovin monitahoisia ja vaikeasti selvitettäviä. Jo päiväkodista alkanut ”kiusaamiskierre” voi jatkua jopa peruskoulun yläasteelle saakka.

16 - 18 §. Lapsen kehityksen ja oppimisen tuki, tehostettu tuki ja erityinen tuki. Esityksen mukaan vasta erityisen tuen antamiseksi varhaiskasvatuksen järjestäjän olisi tehtävä kirjallinen päätös, johon huoltajilla olisi muutoksenhakuoikeus. Esityksen perustelujen mukaan lapsen kehityksen ja oppimisen tukea ja tehostettua tukea järjestettäessä olisi kyse varhaiskasvatuksen järjestämisestä eli tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, eikä niistä tehtäisi hallinnollista päätöstä. Tällainen muutoksenhakuoikeuden rajoittaminen voi olla lapsen edun kannaltakin ongelmallista esimerkiksi tilanteissa, joissa erityisen tuen päätökselle ei ole tarvetta, mutta jossa varhaiskasvatuksen järjestäjän ja lapsen huoltajien näkemykset lapsen tarvitsemista avustajapalveluista tai apuvälineistä poikkeavat toisistaan. Muutoksenhakuoikeuden rajoittamista tulisi tarkastella myös perustuslain 21 §:n näkökulmasta.

19 §: --- Kunnan on mahdollisuuksien mukaan järjestettävä varhaiskasvatus lapsen huoltajien toivomassa muodossa. Tältä osin lain jatkovalmistelussa tulisi muutoksenhakua koskevia säännöksiä valmisteltaessa kiinnittää huomiota seuraavaan.

Voimassaolevan päivähoitolain 11 a §:ää on vakiintuneesti oikeuskäytännössä ja hallintokäytännössä tulkittu siten, että se takaa vanhemmille ehdottoman oikeuden saada lapselleen päivähoitoa siinä laajuudessa kuin päivähoitolaissa säädetään. Tämä oikeus ei kuitenkaan merkitse ehdotonta oikeutta saada hoitopaikkaa huoltajien toivomuksen mukaisesti esimerkiksi tietyssä päivähoitopaikassa, kunhan tarve sinänsä täytetään.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen ratkaistavaksi. Oikeus saada perusteltu päätös sekä muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Perustuslain 22 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan perusoikeuksien käytännön toteutuminen.

Ottaen huomioon varhaiskasvatuspalvelujen ja myös niiden järjestämistavan ja -paikan merkitys asianosaisille (mm. vanhempien työsäkäynti) sekä erityisesti lapsen edun toteutumisen näkökulma ja hänen subjektiivinen oikeutensa päivähoitoon, asianosaisten oikeusturvan toteutumiseen liittyvät näkökohdat voivat edellyttää, että myös päivähoitoon toteuttamistapaa koskevat päätökset voitaisiin joissain tilanteissa saattaa tuomioistuimessa tutkittavaksi. Siten olisi voitava hakea muutosta tilanteessa, jossa se, miten päivähoitoa käytännössä järjestetään, johtaisi siihen, että lapsen subjektiivista oikeutta päivähoitoon tosiasiallisesti kavennettaisiin tai rajoitettaisiin.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi lasten päivähoitosta annetun lain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laiksi (HE 159/2012 vp) on 30 a §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu muun ohella, että päivähoitoon toteuttamistapaa koskevat ratkaisut ovat lähtökohtaisesti valituskelvottomia. Tosin tältä osin on myös poikkeavaa oikeuskäytäntöä.

Viimeaikaisessa oikeuskäytännössä (ks. Kuopion hallinto-oikeus 21.8.2013, päätös 13/0314/2) on otettu kantaa päivähoitoa koskevan päätöksen valituskelpoisuuteen. Hallinto-oikeus ei tutkinut valituksenalaisen päätöksen tarkoituksenmukaisuutta sinänsä vaan sitä, kavensiko valituksenalainen päätös lapsen subjektiivista oikeutta päivähoitoon. Hallinto-oikeus totesi, että lasten päivähoitosta annettuun lakiin sisältyy lasten päivähoitoa koskevia päätöksentekoa ohjaavia säädöksiä, jotka liittyvät keskeisesti subjektiivisen päivähoito-oikeuden toteutumiseen. Päivähoitosta annetun lain 6 § asettaa subjektiivisen oikeuden toteutumiseksi tietyt reunaehdot. Niiden osalta asia voitaneen saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi myös järjestämistavan osalta silloin, kun kyseessä on subjektiivisen oikeuden piiriin kuuluva lapsi.

Nähdäkseni lain jatkovalmistelussa tulisi selkeästi ratkaista se, miltä osin asia voitaisiin myös järjestämistavan osalta saattaa muutoksenhaussa tutkittavaksi.

21 §: *"Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettu varhaiskasvatus on järjestettävä hakemiselle varatun ajan päätyttyä"*. Hallintolain 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Perusteltua lieenee täsmentää muotoon *"viimeistään hakemiselle varatun ajan päätyttyä"*.

39 § : *"Toiminnan järjestäjän on huolehdittava siitä, että varhaiskasvatuksessa on oltava esiintyvää tarvetta vastaavasti käytettävissä varhaiskasvatuksen erityisopettajan palveluja"*. Pykälä on tärkeä ja perusteltu, erityisesti lapsen kehityksen ja oppimisen tuen tarpeiden tunnistamiseksi ja tuen järjestämisessä yhdenvertaisesti lapsen asuinkunnasta riippumatta.

4
Yhteenveto

Esityksen 1 §:n tulisi olla siten selkeästi muotoiltu, että se säätäisi sekä lapsen oikeuteen saada sisällöltään laadukasta varhaiskasvatusta että loisi kunnan velvollisuuden järjestää lapselle varhaiskasvatustalveluja.. Näin muotoiltuna 1 §:n säännös vastaisi esityksen 11 §:ää.

Nähdäkseni varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön uudistamistyöryhmän esitys ei sisällä selkeitä muutoksenhakua koskevia säännöksiä. Muutoksenhakuoikeuden rajoittamista tulisi tarkastella myös perustuslain 21 §:n näkökulmasta. Hallintolainkäytön käytäntö on nykyisin tässä suhteessa vaihtelevaa. (vrt. edellä 19 §:ää koskevien kommenttien yhteydessä sanottu). Lisäksi voitaneen arvioida sitä, millä edellytyksillä muu lapsen hoidosta tosiasiallisesti vastaava henkilö kuin huoltaja voi hakea muutosta varhaiskasvatustalvelujen järjestämistä koskevassa asiassa.

Apulaisoikeusasiamies



Maija Sakslin

Esittelijäneuvos



Jorma Kuopus