



16.4.2013

LAPS/49/2013

Opetus- ja kulttuuriministeriölle

lapsiasianeuvottelukunnan lausunto varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön uudistamisesta

Viite: Opetus- ja kulttuuriministeriön kuulemistilaisuuskutsu 31.1.2013

Lapsiasianeuvottelukunta on lapsiasiavaltuutetun työn apuna toimiva elin, jonka tehtävänä on lasten aseman ja oikeuksien sekä niitä koskevan viranomaisten yhteistyön edistäminen (laki lapsiasiavaltuutetusta 1221/2004, 4 §). Neuvottelukunnan tulee mm. tehdä ehdotuksia ja antaa lausuntoja lasten aseman ja oikeuksien edistämisestä (asetus lapsiasiavaltuutetusta 274/2005, 6 §).

Lapsiasianeuvottelukunta kiittää mahdollisuudesta lausua varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön uudistamisesta jo heti uudistuksen alkuvaiheessa. Neuvottelukunnan lausunto perustuu neuvottelukunnan toimikautensa alussa tekemiin linjauksiin, jäsenistöltä sähköpostitse saatuihin kommentteihin sekä neuvottelukunnan kokouksessa 7.3.2013 käytyyn keskusteluun.

Lapsen oikeudet lakiuudistuksen pohjaksi

Uudistettaessa varhaiskasvatusta koskevaa lainsäädäntöä tulee lähtökohdaksi ottaa YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen määrittämät lapsen oikeudet. Lainsäädännön kantavana ja läpileikkaavana ajatuksena on oltava näkemys lapsen oikeudesta saada korkeatasoisia varhaiskasvatuksen palveluja. Lainsäädännöllisten ratkaisujen tulee perustua lapsen edun ensisijaisuuteen. Lapsen edun määrittelemisen taas kytkeytyy lapsen oikeuksien sopimuksen muihin oikeuksiin: lapsen edun mukaista on, että hänelle sopimuksessa turvatut oikeudet toteutuvat mahdollisimman täysimääräisinä.

Neuvottelukunta haluaa painottaa erityisesti lapsen oikeutta osallisuuteen (LOS 12 art). Lapsen oikeudesta osallistua yhteisen toiminnan suunnitteluun sekä vaikuttaa itseään koskeviin tulee säätää uudessa varhaiskasvatusta koskevassa laissa selkeästi. Perusteena on lapsen oikeuksien sopimuksen ohella perustuslain 6.3 §, jonka mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Neuvottelukuntarakenteen selkiyttäminen

Lasten ja nuorten asioissa on syntynyt valtionhallintoon etenkin 2000-luvun aikana useita neuvoo-antavia elimiä. Näiden eri neuvoo-antavien elinten työ menee osittain päällekkäin. Tällaisia neuvoo-antavia elimiä ovat:

- Lapsiasianeuvottelukunta
- Valtion nuorisoasiain neuvottelukunta
- Lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin neuvottelukunta
- Varhaiskasvatuksen neuvottelukunta

Yhteisellä koordinoinnilla saavutettaisiin parempia tuloksia ja vältettäisiin ei-toivottua päällekkäistä työtä. Ennen kuin varhaiskasvatustaloudsääntöön sisällytetään sääntely varhaiskasvatuksen neuvottelukunnasta, tulisi eri ministeriöiden yhteistyönä arvioida miten lasten asioissa neuvoo-antavien elinten kokonaisuutta voitaisiin selkiyttää ja yksinkertaistaa. Vähintäänkin toimijoilla tulisi olla selkeä työnjako. Tämä edellyttää toki myös näkemystä valtioneuvoston lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikan koordinaatiosta, johon myös hallitusohjelmassa viitataan.

Uudessa lainsäädännössä huomioitavia näkökohtia

Varhaisten vuosien palveluiden tulee kattaa kasvatuksen, hoivan ja opetuksen kokonaisuus. Palveluiden laatua tulee arvioida kansallisesti ja paikallisesti. Lapsilla ja heidän vanhemmillaan tulee olla oikeus osallistua palveluiden laadun arviointiin.

Lainsäädännössä on syytä huomioida, että perheiden tarpeet ovat keskenään erilaisia. Neuvottelukunta korostaa tarvetta turvata pienten koululaisten (1–2 -luokkalaisten) oikeus vuorohoitoon vanhempien epäsäännöllisten työaikojen ja vuorotyön takia. Sen tulisi sisällyttää uuteen lainsäädäntöön. Lisäksi palvelukokonaisuuden tulee verkostoitua perheille myös kotiin annettavaan tukeen (lapsiperheiden kotipalvelu, perhetyö, muu lastensuojelu).

Päivähoidon ns. subjektiivisen oikeuden laajuudesta on neuvottelukunnassa eri näkemyksiä. Oikeuden säilyttämistä puolsivat kaikki näkemyksiään esittäneet mutta osa oli valmis rajaamaan nykyistä oikeutta osa-aikaiseksi.

Liittyen ns. subjektiiviseen oikeuteen muutoin neuvottelukunnassa kannatusta saivat siis seuraavat kaksi vaihtoehtoista linjausta:

1) Kokopäiväinen päivähoito-oikeus tulisi kytkeä tiiviimmin vanhempien työssäkäynnin, opiskelun tai muun erityisen syyn perusteeseen. 3–5 -vuotiaille lapsille voitaisiin tarjota samalla oikeus maksuttomaan varhaiskasvatukseen (esim. 15 tuntia viikossa) riippumatta heidän muusta hoitotavastaan.

2) Subjekttiivisen oikeuden laajuus pitäisi säilyttää ennallaan. Sen lisäksi tulisi arvioida ja selvittää, minkälaisella aikataululla voitaisiin edetä maksuttomiin varhaiskasvatuspalveluihin.

Lapsiasianeuvottelukunta toivoo, että varhaiskasvatustalakeia uudistettaessa otetaan lisäksi huomioon erityisesti seuraavat näkökohdat:

- **Lapsen osallistumisoikeuden turvaaminen:** Uudessa varhaiskasvatustalakeissa koskevassa lainsäädännössä tulee säätää lapsen oikeudesta osallistua päivähoiton/varhaiskasvatuksen arkitoiminnan suunnitteluun ja toiminnan laadun arviointiin.
- **Kasvatuskumppanuus lain kantavaksi periaatteeksi:** Lain tulee tukea sekä kasvatuskumppanuutta vanhempien ja perheen kanssa että tiivistä moniammatillista yhteistyötä muiden viranomaisten ja kunnan palveluiden kanssa. Vanhempien osallisuus eli vanhempien kuuleminen toiminnassa ja päätöksenteossa on turvattava. Myös vanhempien yhteistyötä ja verkostoitumista tulee kannustaa ja luoda sille edellytyksiä. Lisäksi vanhempien mahdollisuutta vaikuttaa lapsensa päivähoitopaikan valintaan tulisi lisätä.
- **Lapsen oikeus kieleen ja kulttuuriin:** Myös muun kuin suomen- tai ruotsinkielisten lasten oikeus omakieliseen varhaiskasvatukseen on turvattava lailla (etenkin saamen kieli, viittomakieli). Lapsen oikeus kulttuuriin on ymmärrettävä laajasti. Varhaiskasvatuksen yhteistyötä taidelaitosten sekä taiteen perusopetuksen kanssa tulee lisätä. Varhaiskasvatustalakeia uudistettaessa mediakulttuurin ja -kasvatuksen rooli tulee huomioida nykyistä paremmin.
- **Lapsiryhmän koko ja henkilöstömitoitukset:** Lapsiryhmän maksimikoosta on säädettävä laissa yksiselitteisesti. Henkilöstömitoitus tulee määritellä lapsiryhmä-, ei lapsikohtaisesti. Säätelyssä on huomioitava, että pienillä lapsilla ja erityistä tukea tarvitsevilla lapsilla on suurempi hoitajatarve.
- **Henkilöstön koulutusvaatimukset:** Henkilöstöltä vaadittavasta vähimmäiskoulutuksesta tulee säätää laissa. Lähtökohtana säätelylle tulee olla lapsen oikeus korkealaatuisiin varhaiskasvatuspalveluihin.
- **Erityisvarhaiskasvatuspalvelut:** Erityistä tukea tarvitsevien lasten päivähoiton järjestäminen ja kuntouttava päivähoito tulee säätää selkeästi ja sitovasti.
- **Erityistilanteissa olevat lapset:** Erilaisissa erityisissä tilanteissa oleville lapsille (esimerkiksi sairaalassa olevat lapset ja turvapaikanhakijalapsset) on turvattava yhtenäinen oikeus varhaiskasvatuspalveluihin.
- **Lähipalveluperiaate ja kuntarajat ylittävä palvelu:** Lainsäädännöllisin keinoin on varmistettava, ettei yhdenkään lapsen päiväkotimatka muodostu kohtuuttoman pitkäksi. Tulee harkita perusopetuslainsäädäntöön verrattavaa velvoitetta matkan

enimmäiskestosta tai -pituudesta. Joskus lapsen ja perheen etu voisi olla saada lapselle paikka toisen kunnan alueelta, esimerkiksi työssä käynnin ja asuinpaikan (kuntien rajalla) vuoksi.

- **Turvallisuuskysymykset:** Lasten sekä fyysinen että psyykinen turvallisuus varhaiskasvatuksessa on turvattava. Kiusaamisen ehkäisy ja siihen puuttuminen tulee olla lainsäädännössä mukana. Tietosuojakysymyksistä on säädettävä laissa yksiselitteisesti, jotta eri viranomaisten käytännöt yhtenäistyisivät.
- **Tasalaatuisuus eri varhaiskasvatuksen muotojen osalla:** Lainsäädännöllä on varmistettava, ettei lapsen saaman varhaiskasvatuspalvelun laatu ole riippuvainen sen järjestämistavasta. Myös laadukkaan perhepäivähoidon tulee kuulua palvelukokonaisuuteen. Yksityisten päiväkotien osalta tulee ratkaista valvontakäytännöt. Valvontaoikeus tulee säilyttää aluehallintovirastolla, joiden voimavaroja tulee vahvistaa.

Neuvottelukunta painottaa, että panostaminen lapsen varhaisten vuosien palveluihin on kannattava investointi tulevaisuuteen. Laadukkaalla varhaiskasvatuksella voidaan parhaimmillaan säästää huomattavasti mm. korjaavan lastensuojelun kuluista.

Helsingissä 16.4.2013

Maria Kaisa Aula
Lapsiasiavaltuutettu
Lapsiasianeuvottelukunnan puheenjohtaja

Eriävät kannanotot:

Hämeenlinnan kaupunki ei yhdy lausunnossa vaihtoehtona esitettyyn kokonaan maksuttoman päivähoiton selvittämiseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriön edustajat eivät voi yhtyä lausuntoon, koska varhaiskasvatustaloustyöryhmä on OKM:n asettama eivätkä ministeriön edustajat näin ollen halua tämän lausunnon kautta vaikuttaa työryhmään.

Valtiovarainministeriön edustaja ei kuntien taloustilanteen ja muun muassa väestön ikääntymisestä johtuvien lisääntyvien palvelutarpeiden vuoksi näe realistisena vaihtoehtona varhaiskasvatuspalvelujen maksuttomuutta. Myöskään esimerkiksi lapsiryhmän koon, henkilöstömitoituksen, henkilöstön koulutusvaatimusten tai matkan enimmäiskeston tai -pituuden säätäminen laissa ei ole oikea ratkaisu. Kunnille annettavia velvoitteita ei tulisi lisätä. Niiltä osin kuin tehtävien tai velvoitteiden lisääminen on välttämätöntä, sen tulisi tapahtua määräraha-kehysten puitteissa ja kunnille osoittaa tehtäviin riittävä valtionosuus.

