



27.5.2014

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Viite OKM059:00/2012, diaarinro OKM/81/040/2012

Lausunto varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön uudistamistyöryhmän esityksistä

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt 15.4.2014 päivätyllä lausuntopyynnöllään lausuntoa varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön uudistamistyöryhmän esityksistä. Lausuntoa on pyydetty työryhmän raportin luvuista 2.1 – 2.4, sivuista 8-56. Lounais-Suomen aluehallintovirasto lausuu asiasta seuraavaa:

Yleistä

Ehdotus varhaiskasvatusta koskevaksi lainsäädännöksi sisältää paljon hyviä tavoitteita sekä säännöksiä olennaisista asioista. Varhaiskasvatuksen merkitys on olennainen myös tulevan opintomenestyksen sekä syrjäytymisen ehkäisyn kannalta. Voimassa oleva lainsäädäntö vuodelta 1973 on tarpeen uudistaa, missä työryhmä on tehnyt ansiokasta työtä. Muutos sosiaalihuoltopainotteisuudesta varhaispedagogiikan merkityksen korostumiseen on olennaista. Varhaiskasvatuksen pedagogisen merkityksen on myös suotavaa olla johdonmukaisesti laissa esillä. Joissakin kohdin olisi kuitenkin vielä tarpeen täsmentää sääntelyä.

Lapsen kehityksen ja oppimisen tuki

Aluehallintovirasto kannattaa lakiesityksen ehdotusta säätää lapsen kehityksen ja oppimisen tuesta kolmiportaisesti vastaavatyypisästi kuin perusopetuslaissa. Tämä yhdenmukaistaisi käsitteiden käyttöä ja helpottaisi moniammatillisen ja -alaisen yhteistyön tekemistä varhaiskasvatuksessa.

Varhaiskasvatuksen arviointi

Aluehallintovirasto pitää hyvänä säädöstä varhaiskasvatuksen arviointivelvoitteesta. Toiminnan arviointi sisältyy kaikkiin koulutusta koskeviin lakeihin, ja säädös olisi siten yhdenmukainen muiden hallinnonalan lakien kanssa. Säännöllisellä arvioinnilla

pystyttäisiin seuraamaan varhaiskasvatuksen laatua ja toiminnan kehittämistä sekä palvelujen yhdenvertaisuutta niiden järjestäjästä riippumatta.

Asiakkaan asemaa turvaavat yleissäännökset

Kun lakia sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista ei enää sovelleta varhaiskasvatuksen asiakkaan asemaan, jää asiakkaan asema ilman tarpeellista yleissääntelyä. Tältä osin on tarpeen säätää myös asiakkaan asemaa koskevaa yleistä sääntelyä, jottei asiakkaan oikeusasema heikkene.

Sekä voimassa olevassa päivähoitoa koskevassa lainsäädännössä että nyt lausunnolla olevassa esityksessä varhaiskasvatusta koskevaksi lainsäädännöksi on vain vähäisessä määrin menettelyllisiä säännöksiä, jotka turvaisivat asiakkaan asemaa varhaiskasvatuksessa. Käytännön valvontatyössä on kuitenkin ilmennyt, että hallinnollisten menettelyjen tuntemuksessa voi varhaiskasvatuksessa olla puutteita, jotka heikentävät asiakkaan asemaa. Tästä syystä asiakkaan oikeus saada perusteltu, muutoksenhakukelpoinen päätös, sekä kohtuulliset käsittelyajat asioissa ovat sellaisia hyvän hallinnon perusteita, joista olisi hyvä olla säädettyinä lain tasoisina myös varhaiskasvatusta koskevassa lainsäädännössä. Myös muutoksenhakumenettelyn ja -viranomaisten selkeä kirjaus lakiin on tarpeen. Tämä on tarpeen myös kurinpidollisten menettelyjen suhteen, kun lakiin on toivottavaa myös niistä kirjata selkeät menettelyt.

Hallintolain vaikutus yleislakina ei ole välttämättä aina iskostunut käytäntöön varhaiskasvatusta koskevassa hallinnollisessa menettelyssä. Myös asiakirjahallinto, dokumentointi ja sähköiset prosessit olisivat hyvä lisä moderniin ja hyviä tavoitteita sisältävään lakiehdotukseen. Sekä lasten huoltajien sähköisen asioinnin että palveluntuottajien sähköisen asioinnin (ilmoituksenvaraisten ja luvanvaraisten toimintojen osalta) tietoturvallinen toteutus ja sen sääntely laissa mahdollistaisivat tehokkaan ja nykyaikaisen tavan toimia varhaiskasvatuksen hallinnoinnissa. Myös delegointisäännöksen mahdollisuus antaa opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella täsmentäviä säännöksiä on tarpeen lakiin. Asiakasmaksuja koskevaa esitystä ei ole myöskään vielä lakiehdotuksessa, valmistelumateriaalin täydennyksenä.

Itsemääräämisoikeuden rajoittamista koskevat säännökset

Esityksessä varhaiskasvatusta koskevaksi uudeksi lainsäädännöksi ei ole otettu kantaa tilanteisiin, joissa asiakkaan itsemääräämisoikeutta on tarpeen rajoittaa. Valvontaviranomaisiin tulee kuitenkin yhteydenottoja, joissa kerrotaan lasten itsemääräämisoikeuden epäasialliseksi koetusta rajoittamisesta. Opetustoimen osalta on lakiin kirjattu säännökset kurinpidosta, ja sosiaali- ja terveystoimen osalta on suunnitteilla itsemääräämisoikeuden rajoittamista koskevan lainsäädännön uudistaminen (Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan itsemääräämisoikeus. Työryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:14). Myös varhaiskasvatuksen osalta olisi hyvä säännellä itsemääräämisoikeuden rajoittamista, koska käytännössä rajoittamistoimia joudutaan käyttämään myös varhaiskasvatuksessa.

Salassapitosäännökset

Esityksen mukaan pyritään ensisijaisesti tukeutumaan yleislakeihin julkisuudesta ja salassapidosta. Sosiaalihuollon asiakaslain soveltaminen päättyisi varhaiskasvatukseen osalta. Varhaiskasvatukseen osallistuminen ei enää olisi salassa pidettävä tieto. Sen sijaan varhaiskasvatuksen henkilöstön tietoon tulevat, arkaluonteiset ja salassa pidettävät tiedot olisivat yhä julkisuuslain mukaisesti salassa pidettäviä. Lakiehdotuksessa on esitetty säänneltäväksi varhaiskasvatuksen henkilöstön mahdollisuus saada tietoa muilta viranomaisilta varhaiskasvatuksen toteuttamiseksi. Sen sijaan sääntelystä on jäänyt puuttumaan mahdollisuus antaa tietoa salassa pidettävistä seikoista muille viranomaisille lapsen edun niin vaatiessa. Varhaiskasvatuksen henkilöstön ainoaksi reagoitikeinoksi jää tältä osin lastensuojeluilmoituksen tekeminen, kun kriteerit sille täyttyvät. Tämä heikentää ennakointia ja mahdollisuutta moniammatilliseen yhteistyöhön lapsen eduksi. Salassapidosta on ehdotuksen mukaan vapautettu silloin, kun tavoitteena on varhaiskasvatuksen järjestäminen. Lapsen tilanne saattaa kuitenkin varhaiskasvatuksen järjestämisen lisäksi edellyttää moniammatillista yhteistyötä, jonka tavoitteena on lapsen kokonaisvaltainen etu, jonka saavuttamiseksi tarvitaan myös muiden viranomaisten kanssa yhteistyötä, kuten sosiaali- ja terveystoimen. Tällöin ei toiminta lapsen eduksi tähtää ainoastaan varhaiskasvatuksen järjestämiseen.

Ennalta ehkäisevän työn merkitystä julkisuudessa esillä olleiden, lapsiin kohdistuneiden rikosten ehkäisemiseksi on korostettu. Siihen tarvitaan myös keinoja. Yksi niistä on salassapitosäännöksistä vapauttaminen tapauksissa, joissa lapsen etu vaatii moniammatillista yhteistyötä jo ennen lastensuojeluilmoituksen tekemistä.

Tästä syystä mahdollisuus sosiaalihuollon asiakaslain 17 -18 §:ien mukaiseen tietojen vaihtoon lapsen edun nimissä olisi hyvä sisällyttää myös varhaiskasvatusta koskevaan lainsäädäntöön. Tämä edistää myös ennakkollista lapsen tukemista, jolla voidaan parhaimmillaan välttää tarve lastensuojeluilmoitukseen ja voimakkaampiin lastensuojelullisiin toimiin. Lakiehdotukseen on kirjattu lapsen kehityksen ja oppimisen kolmiportainen tuki, mutta moniammatillisen yhteistyön oikeuttava, salassapidosta vapauttava säännös puuttuu. Tätä osin ehdotus heikentää tilannetta voimassaolevan lain mukaisista mahdollisuuksista antaa lapselle tukea ja konsultoida muita asiantuntijoita lapsen edun turvaamiseksi, jos tavoitteena ei ole ainoastaan varhaiskasvatuksen järjestäminen, vaan myös lapsen muiden palvelujen tarve. Nyt salassapidosta vapauttava säännös on kirjoitettu suppeammaksi kuin voimassa olevassa laissa.

Henkilöstöä koskeva sääntely

Aluehallintovirasto kannattaa lakiin otettavaa selkeää sääntelyä henkilöstön kelpoisuudesta sekä siihen liittyviä siirtymäsäännöksiä. Sosiaalihuollon asiakaslain kumottua aikaisemman asetuksen tasoiset säännökset päiväkodin henkilökunnan kelpoisuusehdoista, on oikeustila ollut epäselvä. Tästä syystä on tarpeen saada selkeät kelpoisuusmääritelmät päivähoidon henkilöstölle.

Kun opetuksen ja kasvatuksen merkitys korostuu, voidaan kelpoisuusvaatimusten avulla myös siirtää painopistettä kohti varhaiskasvatusta aikaisemmasta,

sosiaalihuollon asemaa korostaneesta näkökulmasta. Jatkumo esiopetuksen kautta perusopetukseen on myös olennainen. Varhaiskasvatuksen merkitys on tieteellisessä tutkimuksessa todennettu olennaiseksi myös tulevien oppimistulosten kannalta. Varhaiskasvatuksella on myös olennainen sosiaalista eriarvoistumista ehkäisevä merkitys. Tästä syystä sen painoarvo ja merkitys ovat olennaisia, kun yhteiskunnan taloudellisten resurssien niukkuudessa ehkäistään syrjäytymistä ja kohdistetaan resursseja ennalta ehkäisevään työhön.

Täydennyskoulutus

Varhaiskasvatuksen tavoitteiden saavuttamiseksi on olennaista, että henkilöstön osaamista kehitetään vastaamaan kasvatukselle ja opetukselle asetettavia tavoitteita. Täydennyskoulutus lisää myös motivaatiota ja työhyvinvointia, ja edistää tätä kautta myös varhaiskasvatuksen laatua ja oppimistuloksia. Jotta henkilöstöllä olisi mahdollisuus osallistua täydennyskoulutukseen, on oltava tarjolla riittävä määrä laadukasta täydennyskoulutusta. Lisäksi tarvitaan velvollisuus osallistua täydennyskoulutukseen. Täydennyskoulutukseen tarvitaan myös sitä varten osoitetut määrärahat, joilla koulutuksia voidaan järjestää. Uuden lain mukaiset velvoitteet jäävät kuitenkin jalkauttamatta, ellei niiden tueksi ja jatkuvan oppimisen varmistamiseksi luoda taloudellisia resursseja sekä säädettyä täydennyskoulutustehtävää, kuten opettajien täydennyskoulutuksen osalta on tehty. Tehtävä sopii hyvin aluehallintovirastoille, kuten myös varhaiskasvatuksen ohjaus ja valvonta.

Lakiesityksen mukaan varhaiskasvatuksen järjestäjän tulisi huolehtia siitä, että sen henkilöstö osallistuisi riittävästi ammattitaitoa ylläpitävään ja kehittävään täydennyskoulutukseen. Velvoite kohdistuisi kunnan lisäksi yksityiseen palvelun tuottajaan, joka järjestää varhaiskasvatusta. Riittävänä täydennyskoulutuksen määränä esityksessä pidetään 3-10 päivää vuodessa henkilöä kohden. Toiminnan järjestäjä olisi vastuussa täydennyskoulutuksen aiheuttamista kustannuksista.

Aluehallintoviraston käsityksen mukaan varhaiskasvatuksen henkilöstön täydennyskoulutustilanne on heikko ja siihen tulisi puuttua pikaisesti. Hallinnonalasiirron yhteydessä sosiaalialan osaamiskeskuksilta poistui varhaiskasvatuksen kehittämistehtävä eikä sitä ole osoitettu selkeästi millekään taholle. Varhaiskasvatuksen henkilöstöä ei myöskään ole aluehallintovirastojen esityksistä huolimatta otettu toistaiseksi kohderyhmäksi valtion opetustoimen henkilöstön täydennyskoulutukseen eikä Osaava-ohjelmaan. Tähän tulisi saada pikaisesti muutos.

Aluehallinto esittää myös huolensa kuntien taloudellisen tilanteen vaikutuksista varhaiskasvatuksen henkilöstön täydennyskoulutuksen järjestämiseen. Opetustoimen puolella on ollut viime vuosina selkeästi nähtävissä, että talousahdingossa olevat kunnat leikkaavat henkilöstökoulutuksen määrärahoja samalla kun kielletään sijaisten palkkaaminen ja määrätään suoranaisia kieltoja osallistua koulutukseen. Tämän pohjalta aluehallintovirasto kannattaa täydennyskoulutuspäivien määrän henkilöä kohti vuodessa kirjoittamista lakiin. Päivien lukumäärästä säädettyä aluehallintovirasto kuitenkin huomauttaa, ettei se saa olla varhaiskasvatuksen järjestäjän kannalta kohtuuton.

Lisäksi aluehallintovirasto kannattaa työryhmän näkemystä, että täydennyskoulutuksen järjestäminen edellyttää henkilöstön osaamisen ja koulutustarpeen arviointia sekä täydennyskoulutuksen vaikuttavuuden seuranta ja arviointia. Näiden osalta monissa kunnissa on Osaava-ohjelman puitteissa syntyneitä rakenteita, malleja ja osaamista, jota voidaan ja tulee hallinnonalan sisällä hyödyntää myös varhaiskasvatuksessa.

Ohjaus ja valvonta

Lausunnolla olevaan esitykseen ei ole kirjoitettu lainkaan ohjausta ja valvontaa koskevia säännöksiä. Ohjaus ja valvonta ovat kuitenkin olennaisia lain toteutumisen kannalta. Oma valvonnan merkitys on tärkeä, kuten myös etukäteisvalvonnan lupien ja rekisteröitävien ilmoitusten kautta. Opetus- ja kulttuuritoimessa on perinteisesti informaatio-ohjauksen merkitys myös ollut suuri keinona ohjata hyviin toimintatapoihin.

Lounais-Suomen aluehallinto virasto yhtyy varhaiskasvatuksen uudistamistyöryhmän näkemykseen, että varhaiskasvatuksen ohjausjärjestelmän tulisi olla yksiselitteisesti opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla. Varhaiskasvatuksen asiantuntijavirastona tulee jatkossa olla Opetushallitus. Alueellisina viranomaisina toimisivat aluehallintovirastot ja paikallisina viranomaisina kunnat. Myös yksityisten palvelujen tuottajien rekisterin ylläpitäminen tulee ratkaista siten että kehitetään kunnallinen tietopohja, joka antaa riittävät tiedot sekä yksityisestä että julkisesta varhaiskasvatuksesta. Aluehallintovirasto pitää hyvänä työryhmän esitystä, että varhaiskasvatuksen tilastointia kehitetään ja se järjestetään vastaavasti kuin opetustoimessa yhteistyössä Tilastokeskuksen kanssa. Ohjausjärjestelmän muutosten yhteydessä opetustoimen hallinnonalan resurssit tulee varmistaa kaikilla hallinnon tasoilla.

Sekä julkisen että yksityisen varhaiskasvatuksen kannalta on olennaista, että ohjausta ja valvontaa varten luodaan selkeät prosessit toimivaltuuksineen uuteen säädettävään lainsäädäntöön. Kun sosiaalihuollon julkista ja yksityistä ohjausta ja valvontaa koskevaa lainsäädäntöä ei enää voida soveltaa, on tarpeen säätää vastaavilla toimivaltuuksilla ohjaus- ja valvontaprosessi myös uuteen lainsäädäntöön. Asiakkaan oikeusturvan toteuttamiseksi tarvitaan myös tosiasialliset mahdollisuudet oikeuksien toteutumiseen sen lisäksi, että oikeuksista on säädetty laissa. Ilman oikeusturvakeinoja jäävät lakiin kirjatut oikeudet tosiasiallisesti heikkoon asemaan.

Asiakkaan oikeuksien toteutumista voidaan turvata sekä valvontaviranomaisten toiminnalla että yksittäisen asiakkaan oikeudella saada viranomaisteitse oikeusturvaa asiassaan saattamalla vireille asia hallintoriitana. Arvioitaessa kuitenkin yhteiskunnallista vaikuttavuutta, taloudellisuutta ja tehokkuutta, on valvontaviranomaisella mahdollisuus organisaatiovalvontana saada aikaan useamman asiakkaan oikeusturvan paranemista, kuin jokaisen asiakkaan yksittäin ajaessa asiaansa hallintoriitana tuomioistuinteitse. Asiakkaan asemaa on turvattava, kun palveluja annetaan säännönmukaisesti myös kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa, myös varaamalla mahdollisuus varmistua asiakkaan oikeuksien toteutumisesta näissäkin tilanteissa. Muussa tapauksessa jäävät kotona annettavat palvelut valvonnan ulkopuolelle, mikä ei liene kuitenkaan ollut tarkoitus.

Siirtymäsäännökset

Esitys ei sisällä siirtymäsäännöksiä. Esityksessä on kuitenkin selkeitä muutoksia verrattuna voimassa olevaan lainsäädäntöön. Vakiintuneesti on yleensä niiden elinkeinonharjoittajien asema turvattu, joilla on ollut oikeus harjoittaa toimintaa voimassa olevien säännösten mukaan, joko ylimenoajaksi tai toistaiseksi.

Tiivistelmä

Päivähoitoa koskeva lainsäädäntö vuodelta 1973 on tarpeen uudistaa. Ehdotuksessa on paljon hyviä puitteita suomalaiselle varhaiskasvatukselle.

Koska päivähoito ei enää ole sosiaalipalvelu, myös asiakkaan asemaa, hallinnollista päätöksentekoa, muutoksenhakua sekä maksuja koskevat sosiaalihuollon säännökset lakkaavat olemasta voimassa päivähoidossa. Tästä syystä on tarpeen säätää varhaiskasvatuksessa erikseen myös niistä asioista, jotka ovat ylimenokauden aikana olleet sosiaalihuollon lainsäädäntöön viittauksen kautta voimassa. Varhaiskasvatuksen asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevat säännökset on tarpeen kirjata lainsäädäntöön. Tässä kohden asiakkaina voidaan nähdä sekä lapsi että huoltajat. Varhaiskasvatuksen henkilöstölle on myös resursoitava ja suunnattava koulutusta lain tavoitteiden toteuttamiseksi. Tähän tarvitaan myös siihen kohdennetut taloudelliset resurssit. Koulutuksen järjestäjäksi on aluehallintovirasto soveltuva viranomainen, kuten myös ohjaus- ja valvontatehtäviin.

Johtaja

Esko Lukkarinen

Kehittämispäällikkö

Ulla Peltola