



7.4.2015

Opetus- ja kulttuuriministeriö
kirjaamo@minedu.fi
varhaiskasvatuslaki@minedu.fi (Word-muodossa)

Viite Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntö 24.2. 2015 (OKM 15/010/2015)

Hallituksen esitys eduskunnalle varhaiskasvatuslaiksi ja arvonlisäverolain 38 §:n muuttamisesta

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto esittää opetus- ja kulttuuriministeriön pyytämänä lausuntonaan varhaiskasvatuslakia ja arvonlisäverolain muuttamista koskeva lakiesityksestä seuraavaa:

Ohjausjärjestelmä

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston mielestä lakiesityksessä on varhaiskasvatuksen ohjauksen näkökulmasta hyviä painotuksia, mutta myös uudelleen harkittavia ja muutettavia asioita. Erinomaisia painotuksia ovat asiakaskeskeisyyttä ja ohjauksen desentralisaatiota korostavat linjaukset. Hallinnon resursseja merkittävästi sitoviin, julkisen ja yksityisen sektorin toimijat tarpeettomasti erottaviin ohjauskeinoihin aluehallintovirasto suhtautuu kriittisesti.

Lasten sekä lasten vanhempien ja muiden huoltajien osallisuutta ja vaikuttamista koskeva säännös (16 §), jolla korostettaisiin heidän mahdollisuuksiaan osallistua varhaiskasvatuksen suunnitteluun, toteuttamiseen ja arviointiin, on hyvin kannatettava.

Myös säännös, jonka mukaan kunnan, kuntayhtymän tai muun palvelun tuottajan on laadittava omavalvontasuunnitelma varhaiskasvatustoiminnan laadun, turvallisuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseksi ja joka lisäisi kunnat tämän velvollisuuden piiriin (29 §), viestii halusta painottaa ohjauksen desentralisoimista.

Säännökset, joiden mukaan kunnan (tai kuntayhtymän) monijäseninen toimielin (tai useampi) vastaisi laissa säädettävien tehtävien, mukaan lukien yksityisen palvelujen tuottajan järjestämän varhaiskasvatuksen, valvonnasta (49-50 §), ovat myös tärkeitä ohjausjärjestelmän painotuksia.

Ohjauksen näkökulmasta on merkitystä myös sillä, että varhaiskasvatuksen henkilöstölle säädettäisiin velvollisuus osallistua riittävästi ammattitaitoa ylläpitävään ja kehittävään täydennyskoulutukseen (42 §). Kuluvana vuonna on ensimmäisen kerran



7.4.2015

opetus- ja kulttuuriministeriö ohjannut aluehallintovirastojen toteuttamaa täydennyskoulutusta siten, että ministeriön aluehallintovirastoille osoittamaa määrärahaa voidaan käyttää opetushenkilöstön lisäksi varhaiskasvatushenkilöstön täydennyskoulutukseen. Aluehallintovirasto yhtenä täydennyskoulutusta tarjoavana tahona toivoo, että sen tärkeänä pitämä informaatio-ohjaus osaltaan parantaisi varhaiskasvatuksenkin laatua riippumatta siitä, kohdistuuko se julkisen tai yksityisen varhaiskasvatuksen henkilöstöön.

Aluehallintoviraston ja Opetushallituksen tehtävänjaosta esitetään säädettäväksi 51 §:ssä. Ohjausjärjestelmä tältä osin vastaa täysin sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausjärjestelmää, mutta on opetustoimen alalle varsin vieras. Käytäntö on osoittanut, että säännöksen tulkinnanvaraisuus edellyttää hyvin toimivaa yhteistyötä keskushallinnon ja aluehallinnon välillä. Esimerkiksi periaatteellisesti tärkeän tai laajakantoisen asian määrittely on varsin subjektiivista, minkä vuoksi eri henkilöiden yhteistyökyvyllä voi olla ratkaiseva merkitys. Hyvän yhteistyön varmistamiseksi olisi syytä täsmentää tehtävänjakoa niin, että se olisi poikkeustapauksia lukuun ottamatta neuvottelemattakin selvä. Tämä olisi myös asiakasnäkökulmasta parempi.

Myös ohjaus ja valvonta ovat termeinä osittain tulkinnanvaraisia. Opetustoimen alalla on aluehallintovirastoissa ja niitä edeltäneissä lääninhallituksissa harjoitettu paljon informaatio-ohjausta koulutuksen ja neuvonnan muodossa. Informaatio-ohjaus tarkoittaa usein lain tulkintaa yleisellä tasolla, mikä on periaatteessa katsottavissa koko maata koskevaksi. Yksin Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoon kyselyjä tulee useita satoja vuodessa. Mikäli 51 §:ssä tarkoitettuun ohjaukseen laskettaisiin myös informaatio-ohjaus, niin kuin 52 § antaa ymmärtää, ja kaikki koko maata koskevat ohjausasiat kuuluisivat Opetushallitukselle, olisi epäselvää, voisivatko aluehallintovirastot enää jatkaa toimintaansa tältä osin. Lisäksi kyseessä olisi merkittävä tehtävien siirto aluehallinnosta keskushallintoon. Valvonnan osalta jää puolestaan esityksessä täsmentämättä, koskevatko 53–56 § myös muuta kuin viranomaisaloitteista valvontaa. Jos tarkoitus ei ole, että myös kanteluista raportoitaisiin suuntaan ja toiseen, tämä tulisi selventää esimerkiksi viittaamalla kantelujen osalta hallintolain 8 a luvun säännöksiin.

Paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma

Opetushallituksen tehtäväksi ehdotettu varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden antaminen ja perusteiden säätäminen hallituksen esityksen mukaisesti velvoittavaksi (26 §) selkiinnyttää varhaiskasvatuksen tavoitteita, sisältöä ja ohjausta. Valtakunnallisten perusteiden pohjalta laadittavien paikallisten suunnitelmien tekeminen jätet-



7.4.2015

täisiin esim. esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmista poiketen harkinnanvaraisiksi (27 §). Kun yksityisen palvelun tuottajan järjestämää varhaiskasvatusta paikallisella tasolla valvoo kunnan monijäseninen toimielin tai sen määräämä viranhaltija (50 §) ja kun kunnalla on vahva intressi huolehtia ostamiensa varhaiskasvatustalujen laadusta, tulisi paikallisen varhaiskasvatussuunnitelman laatiminen olla itsestään selvä ja säännösten siihen velvoittaa.

Rekisterien ylläpito

Yksityisiä palveluntuottajia koskevan rekisterin ylläpitämisestä valtion viranomaisten toimesta (48 §) tulisi varhaiskasvatustalujen osalta luopua eikä rekisterin ylläpitämisestä tulisi siirtää Opetushallituksen tehtäväksi. Tämän rekisterin ylläpitäminen on sen sitomiin resursseihin nähden tehoton eikä se ole koskaan täysin ajantasainen. Tiedonkeruu esimerkiksi varhaiskasvatuksen henkilöstön peruskoulutuksen mitoitusta varten tulee toteuttaa koko varhaiskasvatuksen kentästä, ei vain yksityiseltä sektorilta. Valvonnassa, toiminnan ohjauksessa ja kehittämisessä voitaisiin paikallisella tasolla niin julkisen kuin yksityisen sektorin palvelunantajayksiköiltä toiminnan aloitusilmoituksen lisäksi edellyttää peruskoulujen tapaan (Perusopetusasetuksen 9 §) sellaisten kunnalle toimitettavien vuosisuunnitelmien tekemistä, jossa kuvattaisiin toiminnan kannalta keskeisiä asioita (henkilöstön määrä, kelpoisuudet, mitoitustarusteiden täytyminen, suunnitelma toimintaympäristön turvallisuuden varmistamisesta, suunnitelma yhteistyöstä huoltajien kanssa jne.) ja joka tulisi saattaa myös asiakkaiden (huoltajien) tietoon. Tämä turvaisi kunnan ja valtion ylläpitämiä rekistereitä paremmin sen, että varhaiskasvatus on laadukasta ja normien mukaista jatkuvasti, ei vain rekisteröintihetkellä.

Tukipalveluja koskeva päätöksenteko

Toisin kuin varhaiskasvatukseen osallistumista koskevassa 25 §:ssä, esityksen 19 §:ssä ei mainita, että kunnan olisi tehtävä hallintopäätös tukeen liittyvistä henkilökohtaisista palveluista taikka tuen järjestämisestä erityisryhmässä tai muussa soveltuvassa paikassa. Aluehallintovirasto katsoo, että laissa olisi selvyuden vuoksi mainittava valituskelpoisten henkilökohtaisten tukipalveluiden perustuvan kunnan päätökseen.

Kysymys tukipalvelujen järjestämisestä osittain tai kokonaan erityisryhmässä tai muussa soveltuvassa paikassa liittyy asiallisesti tiiviisti yhteen itse tukipalvelujen kanssa. Esityksen perusteella jää epäselväksi, voiko lapsen siirtämiseen erityisryhmään hakea muutosta. Mikäli muutoksenhakukelpoista päätöstä erityisryhmän osoit-



7.4.2015

tamisesta ei tehdä erikseen, asettaa tämä kyseiset lapset eriarvoiseen asemaan niihin lapsiin nähden, joille erityisryhmä osoitetaan alusta lähtien, sillä jälkimmäiset saavat muutoksenhakukelpoisen päätöksen varhaiskasvatukseen ottamisesta. On todennäköistä, ettei kaikkia tukimuotoja tulla järjestämään kunnan kaikissa päiväkodeissa. Mikäli kunta ei järjestä kuljetusta erityisryhmään eivätkä huoltajat pysty kuljettamaan lastaan pitkän matkan päähän, saattaa käydä niin, etteivät huoltajat joissakin tapauksissa voi ottaa vastaan lapselle osoitettua paikkaa, jolloin lapsi jää väliinputoajaksi tukien suhteen. Tämän vuoksi olisi tärkeää, että myös erityisryhmään siirtämistä koskevaan päätökseen voisi hakea muutosta.

Henkilöstön mitoitus tuen tilanteissa

Henkilöstön mitoitusta koskevaa 20 §:ää on täsmennettävä niin, että siitä käy ilmi millä tavalla yksi tai useampi erityistä tukea saava lapsi "on otettava huomioon" lasten tai kasvatus-, opetus- ja hoitotehtäviin osallistuvien henkilöiden lukumäärässä. Pykälän muotoilu jättää varhaiskasvatuksen järjestäjälle liian paljon harkintavaltaa, koska taloudellisesti huonossa tilanteessa vaarana on, että tukea saavien lasten vaikutusta vähätellään.

Palveluneuvonta ja -ohjaus

Hallituksen esityksen 23 §:n mukaan "kunnan on järjestettävä varhaiskasvatukseen oikeutetun lapsen huoltajalle neuvontaa ja ohjausta heidän käytettävissään olevista varhaiskasvatuspalveluista sekä varhaiskasvatusta tukevista palveluista" ja "ohjauksessa on selvitettävä varhaiskasvatuksen eri toimintamuodot ja tarjolla olevat vaihtoehdot sekä muut seikat, joilla on vaikutusta lapsen varhaiskasvatuksen järjestämiseen". Perusteluosassa asiasta todetaan mm., että yleensä neuvontaa ja ohjausta hakisivat lapsen vanhemmat tai muut huoltajat valintojensa tueksi ja neuvonnan avulla henkilön tulisi saada kattava kuva eri palveluista, joihin kuuluisivat kunnan järjestämä varhaiskasvatus päiväkodissa tai perhepäivähoidossa sekä muut kunnan tarjoamat varhaiskasvatuspalvelut, mutta myös muiden palvelujen tuottajien järjestämät tämän lain piiriin kuuluvat varhaiskasvatuspalvelut kunnan alueella. Varhaiskasvatusta tukevista palveluista esimerkkeinä mainitaan erilaiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut.

Varhaiskasvatuksen lainsäädännön uudistamistyöryhmä totesi palveluohjauksesta seuraavaa:



7.4.2015

---”Huoltajien tulisi saada kattava kuva eri palveluista, joihin kuuluisivat paitsi kunnan järjestämä varhaiskasvatus päiväkodissa tai perhepäivähoidossa sekä avoimen varhaiskasvatuksen piiriin kuuluvat eri toimintamuodot, niin myös yksityisten palvelujen tuottajien tämän lain piiriin kuuluvat varhaiskasvatuspalvelut kuin myös muut, esimerkiksi järjestöjen tai seurakuntien järjestämä erilainen kerhotoiminta. Varhaiskasvatusta tukevia palveluja olisivat esimerkiksi erilaiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Lapsen huoltajia voitaisiin myös ohjata olemaan yhteydessä tarvittaessa muihin viranomaisiin. Tavoitteena olisi, että neuvonnan ja ohjauksen avulla perhe löytäisi palvelun tai palvelukokonaisuuden, joka vastaisi parhaiten lapsen ja perheen tarpeita ja tilannetta.---” (Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:11, s. 24, 47.)

Varhaiskasvatuksen palveluohjauksen laajentaminen selkeästi työryhmän tarkoittamalla tavalla koskemaan myös esimerkiksi järjestöjen ja seurakuntien palveluja olisi yksi varhaiskasvatustaloudellisuuden kansalaiskeskeisyyttä ja palveluhenkisyttä korostava elementti. Samalla se antaisi arvoa mm. kolmannen sektorin toimijoiden, esimerkiksi urheiluseurojen ja taidekoulujen työlle. On huomattava, että jo palveluohjauksen hakeminen voi olla ylittämätön kynnyksen palvelun saamiselle. Varhaiskasvatuspalvelujen ohjaus tulisi ymmärtää perusopetuksen oppilaanohjauksen tavoin kaikkien työntekijöiden tehtäväksi. Yksittäinen perhepäivähoitaja voi kohtuudella selvittää, onko esim. maahanmuuttajalapselle sopivaa jalkapalloseuran lapsitoimintaa tarjolla.

Salassapito

Salassapitoa koskevat 43 ja 44 § ovat tietyiltä osin ristiriidassa toistensa kanssa. 44 §:n 2 momentin mukaan varhaiskasvatuksen järjestämiseen ja toteuttamiseen osallistuvilla on salassapitovelvollisuuden estämättä oikeus antaa toisilleen ja saada toisiltaan varhaiskasvatuksen järjestämiseksi ja toteuttamiseksi välttämättömät tiedot. 43 §:n 2 momentin mukaan varhaiskasvatuksessa toimivat henkilöt eivät kahta poikkeusta lukuun ottamatta saa antaa sivullisille lasta tai muuta henkilöä koskevia salassa pidettäviä tietoja. Momentti vastaa sisällöltään julkisuuslain 23 §:n 1-2 momenttia sekä 26 §:n 1 momenttia.

Kolmannessa momentissa määritellään ”sivullinen”. Määritelmä on epätarkka ja se voi johtaa liian sallivaan tulkintaan, joka ei ole yhteneväinen 44 §:n 2 momentin kanssa. Määrittelemällä sivullinen henkilöksi, ”joka ei osallistu varhaiskasvatuksen



7.4.2015

tarpeen selvittämiseen, sen toteutukseen taikka niihin liittyviin tehtäviin”, annetaan ymmärtää että esimerkiksi koko päiväkodin varhaiskasvatushenkilöstöllä, joka satunnaisesti hoitaa tai valvoo lasta, olisi oikeus saada lasta tai tämän perhettä koskevia salaisia tietoja, vaikka 44 § 2 momentin mukaan vain varhaiskasvatuksen järjestämiseksi ja toteuttamiseksi välttämättömät tiedot saa toisilleen luovuttaa. Aluehallintovirasto ehdottaa, että 43 §:n 2 ja 3 momentti poistetaan epäselvinä ja tarpeettomina. Ensimmäisen momentin viittaus julkisuuslakiin on riittävä.

Muutoksenhaku

Eesityksen 61 §:n mukaan muutosta varhaiskasvatukseen osallistumista koskevaan päätökseen voisi hakea oikaisua päätöksen tehneeltä viranomaiselta. Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen voisi kuitenkin edelleen hakea muutosta hallinto-oikeudelta valittamalla ainoastaan silloin, kun päätös koskee subjektiivisen oikeuden toteutumista. Sen sijaan valitusoikeutta ei olisi asiassa, joka koskee vain lapselle osoitettua paikkaa. Aluehallintovirasto katsoo, että tämä rajausta on perusoikeusnäkökulmasta ongelmallinen. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perheelle voi olla hyvinkin tärkeää, että lapsen päiväkotia on kohtuullisen matkan päässä. Esitetty 5 §:n 3 momentti yksinään ei riitä turvaamaan tätä, vaan sitä olisi tehostettava muutoksenhakumahdollisuudella.

Tukeen liittyviä henkilökohtaisia palveluja koskevaan päätökseen haettaisiin 64 §:n mukaan muutosta hallintovalituksella. Vaikka tämä sinänsä saattaa nopeuttaa käsittelyä, menettely eroaa merkittävästi varhaiskasvatukseen osallistumista koskevasta muutoksenhausta. Jos lapsen tukeen liittyy sekä henkilökohtaisia palveluja että erityisryhmään sijoittaminen ja erityisryhmään sijoittamiseen voisi edellä mainitulla tavalla hakea muutosta, näihin haettaisiin muutosta eri viranomaisilta, mikä ei olisi tarkoituksenmukaista. Pahimmassa tapauksessa eri muutoksenhakuviranomaiset tekisivät saman lapsen osalta keskenään ristiriitaiset johtopäätökset. Vastaava ongelma perusopetuslaissa on aiheuttanut tulkintaongelmia sitten vuoden 2010. Muutoksenhakuteitä olisi siksi syytä miettiä kokonaisvaltaisesti niin, että selkeä ”yhden luukun palvelu” toteutuu tehokkaasti ja että oikeusturva ja oikeusvarmuus pystytään turvaamaan.



7.4.2015

Varhaiskasvatuksen ammattihenkilöstön peruskoulutuksesta huolehdittava

Varhaiskasvatusuudistuksen täytäntöönpanon kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että varhaiskasvatuksen ammattihenkilöstön peruskoulutus vastaa määrältään ja laadultaan tarvetta. Siksi varhaiskasvatuksen ammattihenkilöstön peruskoulutuksen aloituspaikkoja tulee tarkastella Varhaiskasvatuksen koulutusta Suomessa arvioineen Koulutuksen arviointineuvoston ja Korkeakoulujen arviointineuvoston raportissa (Varhaiskasvatuksen koulutus Suomessa – arviointi koulutuksen tilasta ja tarpeista, Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisuja 7:2013) ehdotetulla tavalla kokonaisuutena ja eri tutkintojen aloituspaikkojen keskinäisiä suhteita tulee arvioida kansallisessa varhaiskasvatuspolitiikassa tehtävien linjausten pohjalta. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoverasto katsoo, että lainsäädäntöuudistuksen pedagogisten tavoitteiden toteutuminen edellyttää yliopistoissa toteutettavan varhaiskasvatuksen opettajakoulutuksen merkittävää ja välitöntä lisäämistä ja sitkeästi jatkuvan lastentarhanopettajapulan poistamista.

LAUSUNNON KESKEINEN SISÄLTÖ

- Ehdotetussa varhaiskasvatuksen ohjausjärjestelmässä on hyviä asiakaskeskeisyyttä ja ohjauksen desentralisoimista painottavia piirteitä, mutta myös ongelmia. Kunnan mahdollisuuksia toteuttaa myös yksityisten varhaiskasvatuksen palvelunantajien valvontaa tulisi vahvistaa säätämällä paikallisen varhaiskasvatussuunnitelman tekeminen velvoittavaksi (27 §).

Keskus- ja aluehallinnon välinen tehtävienjako tulee määritellä tavalla, joka ei ole altis subjektiivisille arvioinneille. Aluehallintoverastojen toimivaltaa antaa informaatio-ohjausta ei tule rajoittaa. Viranomaisaloitteista valvontaa koskevien säännösten soveltuvuutta hallintokanteluihin tulee selventää. (51 §).

Yksityisiä varhaiskasvatuspalvelujen tuottajia koskevan, valtion viranomaisten ylläpitämän rekisterin (48 §) ylläpitämisestä tulee luopua. Rekisterin ylläpitäminen sitoo sen hyötyyn nähden paljon resursseja, jotka voitaisiin käyttää vaikuttavampaan muuhun ohjaukseen. Kunnalle ja lasten huoltajille perusopetuksen tapaan vuosittain toimitettava palvelunantajan suunnitelma turvaisi sekä valtion että kunnan ylläpitämiä rekistereitä paremmin sen, että varhaiskasvatus on laadukasta ja normien mukaista (mm. kelpoisuusehdot täyttävä henkilöstö) jatkuvasti, ei vain rekisteröintihetkellä.



7.4.2015

- Henkilökohtaisten tukipalvelujen lisäksi myös erityisryhmään siirtämisestä olisi tehtävä muutoksenhakukelpoinen päätös. (19 ja 64 §)
- Tehostettua ja erityistä tukea saavien lasten vaikutus henkilöstön mitoitukseen tulee täsmentää. (20 §)
- Varhaiskasvatusta koskevaa, huoltajille annettavaa ohjausta ja neuvontaa tulee laajentaa koskemaan myös esimerkiksi järjestöjen ja seurakuntien palveluja, mikä korostaa kansalaiskeskeisyyttä ja palveluhenkisyttä. (23 §)
- Salassapitoa koskevan 43 §:n 2–3 momentin sivullismääritelmä tulee poistaa, jottei salassapitovelvollisuus vesity. (43 §)
- Varhaiskasvatuspaikan osoittamista koskevissa asioissa tulee voida hakea muutosta oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen valittamalla. (61 §)
- Muutoksenhakuteitä tulee yhdenmukaistaa niin, ettei synny tilannetta, jossa samaan tukikokonaisuuteen liittyviin asioihin haetaan muutosta eri menettelyillä. (61 ja 64 §)
- Varhaiskasvatusuudistuksen täytäntöönpano tulee varmistaa lisäämällä nopeasti yliopistoissa annettavaa lastentarhanopettajien koulutusta merkittävästi.

Ylijohtaja

Jorma Pitkämäki

Johtaja

Tuomo Laitila