

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle varhaiskasvatuslaiksi

Johdanto

Opetus- ja kulttuuriministeriö pyytää lausuntoanne luonnoksesta hallituksen esityksestä eduskunnalle varhaiskasvatuslaiksi. Hallituksen esityksen luonnos on käännetty ruotsiksi pykälien osalta. Linkit lausuntopyynnön asiakirjoihin löytyvät lausuntopyynnön kohdasta "Linkit".

Luonnos varhaiskasvatuslaiksi on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä virkatyönä. Valmistelussa on hyödynnetty mm. varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön uudistamistyöryhmän esityksiä ("Kohti varhaiskasvatustalakeja", opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:11) ja niistä saatuja lausuntoja sekä selvityshenkilöiden raporttia "Varhaiskasvatuksen kehittämisen tiekartta vuosille 2017-2030" (opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:30).

Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi varhaiskasvatuslaki. Voimassa oleva varhaiskasvatuslaki (36/1973) kumottaisiin. Lisäksi hallituksen esitykseen sisältyy mm. ehdotus perusopetuslain ja eräiden sosiaalitoimen lakien muuttamisesta, joissa tehdään varhaiskasvatuslain edellyttämät lakitekniset muutokset. Luonnos hallituksen esitykseksi sisältää myös luonnoksen varhaiskasvatusasetukseksi. Lakien on tarkoitus tulla voimaan 1.8.2018.

1 luku. Yleiset säännökset (1-3 §)

Kirkkohallitus toteaa, että lakiluonnoksessa esitetään varhaiskasvatuksen toimintamuodot selkeänä kokonaisuutena. Ehdotuksen mukaan avoimen varhaiskasvatuksen osalta lakia sovelletaan kunnan tai kuntayhtymän sekä yksityisen palveluntuottajan järjestämään toimintaan. Suomen ev.-lut. kirkon varhaiskasvatustoiminta ei näin ollen kuulu lain piiriin. Kirkkohallitus pitää tätä monelta osin perusteltuna. Sen ei kuitenkaan tulisi olla kunnan ja seurakunnan varhaiskasvatuksen yhteistyön esteenä. (1 §, perustelut s. 70-71.)

2 luku. Varhaiskasvatuksen järjestäminen (4-11 §)

Kirkkohallitus pitää lapsen edun ensisijaisuutta perusedellytyksenä varhaiskasvatusta suunniteltaessa, järjestettäessä ja siitä päätettäessä. (4 §, perustelut s. 72.)

Kirkkohallitus esittää, että lakiehdotuksen 7 §:n 3 momentti muutetaan muotoon: Varhaiskasvatuksen järjestäjä voi kehittää toimintaansa yhteistyössä kuntien ja muiden varhaiskasvatuksen järjestäjien, korkeakoulujen, oppilaitosten, tutkimuslaitosten, järjestöjen, **seurakuntien sekä muiden toimijoiden kanssa.**

On tärkeää, että varhaiskasvatusympäristöstä säädettäessä otetaan fyysisen ympäristön lisäksi huomioon myös psyykinen ja sosiaalinen ympäristö.

Kirkkohallitus kannattaa ehdotonta nollatoleranssia väkivallan, kiusaamisen ja muun häirinnän ehkäisemiseksi. (10 §, perustelut s. 77.)

Kirkkohallitus toteaa, että lapsen oikeus aterioihin toiminta-aikana riippumatta varhaiskasvatuspäivän kestosta on luettavissa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen pohjalta lapsen perusoikeuksiin. (11 §, perustelut s. 77.)

3 luku. Oikeus varhaiskasvatukseen (12-15 §)

Kirkkohallitus pitää tärkeänä, että huoltajalla on oikeus päättää lapsen osallistumisesta varhaiskasvatukseen (12 §, perustelut s. 77-82). On myös merkittävää, että huoltajan valintaoikeus lapsen varhaiskasvatuksen järjestämisestä säilyy ja sitä tuetaan (14 §, s. 82).

Kirkkohallitus korostaa, että lapsen edun ensisijaisuus on arvioitava myös niissä tilanteissa, joissa lapsen vanhemmat asuvat kahdella paikkakunnalla. Tässä yhteydessä samoin kuin vanhemman jäädessä hoitovapaalle, on tärkeä ottaa huomioon vuorovaikutussuhteiden määrä lapsen turvallisuuden ja hyvinvoinnin varmistamiseksi. (12 §, perustelut s. 81.)

4 luku. Menettelysäännökset (16-20 §)

Lakiehdotuksessa palveluohjauksen kokonaisuus on esitetty monipuolisena ja kattavana. Näin varmistetaan huoltajien oikeus valita lapselle ja perheelle paras vaihtoehto voi toteutua. Kirkkohallitus edellyttää, että 16 §:ssä mainittu velvoite selvittää lapsen vanhemmille ja muille huoltajille varhaiskasvatuksen tarjolla olevat vaihtoehdot, sisältää myös ne palvelut, joita Suomen ev.-lut. kirkon seurakunnat tarjoavat lapsille ja lapsiperheille. (16 §, perustelut s. 83.)

5 luku. Varhaiskasvatuksen suunnittelu ja arviointi (21-24 §)

Kirkkohallitus katsoo (7 §:ään tehdyn ehdotuksen mukaisesti), että paikallisiin varhaiskasvatussuunnitelmiin on syytä kirjata myös yhteistyötahot, kuten Suomen ev.-lut. kirkon seurakunta (22 §, perustelut s. 85).

Kirkkohallitus korostaa, että lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaa laadittaessa on lapsen edun näkökulmasta tarpeellista kirjata suunnitelmaan lapsen kielellinen, kulttuurinen, uskonnollinen ja katsomuksellinen tausta ja siihen liittyvät huomion arvoiset asiat (23 §, perustelut s. 85). Perustuslain 11 § turvaa sekä positiivisen että negatiivisen uskonnonvapauden. Kyseinen pykälä, samoin kuin uskonnonvapauslaki, korostavat kansainvälisten sopimusten mukaisesti ihmisen oikeutta uskontoon. Lapsen uskonnollisen ja katsomuksellisen taustan kunnioittaminen on kirjattu myös varhaiskasvatuksen tavoitteeksi (3 §, tavoite 6).

6 luku. Henkilöstö, kelpoisuusvaatimukset ja niiden siirtymäsäännökset (25-33 § + 75 §:n 2 momentti ja 76 § + asetusluonnos 3 §)

Kirkkohallitus pitää perusteltuna sitä, että varhaiskasvatuksen tehtäviin kelpoistavat erilaiset tutkinnot huomioidaan henkilöstörakenteessa. On tarkoituksenmukaista, että henkilöstöllä on erilaisten tutkintojen pohjalta myös erilaisia vahvuuksia ja tehtäviä varhaiskasvatuksessa (varhaiskasvatuksen opettaja - varhaiskasvatuksen sosionomi). (26-27 §, perustelut s. 86-87.)

Lakiehdotuksen 28 §:ssä varhaiskasvatuksen lastenhoitajan kelpoisuuden tuottavana tutkintona mainitaan ensimmäiseksi kasvatus- ja ohjausalan perustutkinto (lastenhojaaja). Kirkkohallitus kannattaa tätä, koska tämän ehdotuksen myötä vahvistuu se tavoite, että varhaiskasvatuksen lastenhoitajana työskentelevä on suorittanut tutkinnon, joka perustuu varhaiskasvatuksen työympäristöistä nouseviin ammattitaitovaatimuksiin. Lakiehdotuksesta seuraa myös se, että lastenhoitajien pedagoginen osaaminen tulevaisuudessa vahvistuu, koska kasvatus- ja ohjausalan perustutkinnon varhaiskasvatuksen ja perhetoiminnan osaamisalan ammattitaitovaatimukset rakentuvat Varhaiskasvatussuunnitelman (VASU) tavoitteiden ja periaatteiden pohjalle.

Lakiehdotuksesta seuraa pidemmällä aikavälillä muutos nykytilanteeseen, jossa lastenhoitajina työskentelevät ovat opiskelleet kasvatustieteiden tehtäviin valtaosin sosiaali- ja terveystieteiden perustutkinnon kautta. Varhaiskasvatuksen lastenhoitajien henkilöstöryhmässä tarvitaan sekä kasvatus- että sosiaali- ja terveystieteiden osaamisperustaa, mutta painotetummin kasvatustieteiden osaamista, koska varhaiskasvatus on osa yhteiskunnan kasvatustieteiden ja koulutusjärjestelmää. Tähän nykytilan osaamisvaatimusten ja osaamisperustan väliseen ristiriitaan Kirkkohallitus kiinnitti huomiota 1.4.2015 antamassaan lausunnossa. (28 §, perustelut s. 87-88.)

Kelpoisuusvaatimusten siirtymäsäännökset ovat ajallisesti poikkeuksellisen pitkät ja turvaavat hyvin sekä alalle opiskelevien että työssä olevan henkilöstön oikeudet. (75-76 §, perustelut s. 110-113.)

7 luku. Henkilöstön mitoitus, rakenne ja täydennyskoulutus ja niiden siirtymäsäännökset (34-39 § + 75 §:n 3 momentti + asetusluonnos 1-2 §)

Kirkkohallitus esittää näkemyksensä saman kuin 1.4.2015 antamassaan lausunnossa: Kirkkohallitus kantaa huolta päiväkotien liian suurista lapsiryhmistä, henkilöstön liiallisesta vaihtuvuudesta sekä siitä, että lapsella ei useinkaan ole mahdollisuutta pysyvään lapsiryhmään. Lapsen perusturvallisuuden ja kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin näkökulmasta tämä on erityisesti varhaisvuosina kohtalokasta. Kirkkohallitus ehdottaa, että varsinkin alle kolmivuotiaiden kohdalla maksimisuhdeluku olisi esitettyä alhaisempi. Lapsivaikutusten arviointi voisi olla

tukena lapsen edun selvittämisessä, kun päätetään henkilöstön mitoituksesta. (35-36 §, perustelut s. 90-91, asetusluonnos 1 §.)

Koska varhaiskasvatuksessa korostuu erityisesti pedagogiikka ja sen edellyttämä varhaispedagoginen osaaminen, on henkilöstön rakenteen osalta perusteltua, että vähintään yhdellä kolmesta on varhaiskasvatuksen opettajan kelpoisuus. (37 §, perustelut s. 91-92.)

8 luku. Salassapito ja tietojen vaihto (40-42 §)

Puolletaan.

9 luku. Yksityisen palvelujen tuottajan järjestämä varhaiskasvatus (43-49 §)

Puolletaan.

10 luku. Hallinto ja valvonta (50-59 §)

Puolletaan.

11 luku. Rahoitus ja asiakasmaksut (60-61 §)

Puolletaan.

12 luku. Oikeusturvakeinot ja muutoksenhaku (62-64 §)

Puolletaan.

13 luku. Varhaiskasvatuksen tietovaranto ja sen käyttöönoton aikataulusta (65-74 § + 77 §)

Kirkkohallitus näkee myönteisenä, että keskitetty tietovaranto tulee käyttöön ja palvelee joustavasti eri tahoja. On perusteltua, että myös henkilö itse tai hänen laillinen edustajansa pääsee katsomaan tietoja. (66 §, perustelut s. 103-104.)

Kirkkohallitus korostaa yhteistyön merkitystä valtakunnallisten tietoaisteiden tuottamisessa (69 §, 3 mom). Kirkkohallitus kannattaa sitä, että Opetushallitus tietoaisteita laatiessaan voi yhdistää luvanvaraisesti muun viranomaisen tietoja varhaiskasvatuksen tietovarannon tietoihin. Tämä mahdollistaa esimerkiksi sen, että

Suomen ev.-lut. kirkon seurakuntien tarjoamien laajamittaisten varhaiskasvatuspalvelujen osallistujamäärätiedot voidaan yhdistää valtakunnallisiin tietoaineistoihin. Esimerkiksi vuonna 2017 Suomen ev.-lut. kirkon seurakuntien kerhomuotoiseen varhaiskasvatukseen osallistui yhteensä 37 923 alle kouluikäistä lasta sekä kerhomuotoiseen perhetoimintaan 577 008 alle kouluikäistä lasta ja 384 291 aikuista. Mikäli nämä kirkon osallistujamäärätiedot puuttuvat, se vääristää tietoa varhaiskasvatuksen ikäryhmäkohtaisesta osallistujaprosentista. Tämä puolestaan vaikuttaa kansainvälisiin tietoaineistojen vertailuihin. OECD:n raporttien mukaan Suomi on varhaiskasvatuksen osallistujatilastojen loppupäässä. Raporteissa ei kuitenkaan ole tähän asti huomioitu Suomen ev.-lut. kirkon varhaiskasvatuspalvelujen piirissä olevia lapsia.

14 luku. Voimaantulo (75 §)

Puolletaan.

Lausunnon keskeinen sisältö

- Suomen ev.-lut. kirkon kirkkohallitus katsoo, että varhaiskasvatuslaissa tulisi mainita myös perustuslain 11 §, joka turvaa sekä enemmistön että vähemmistön oikeuden omaan uskontoonsa.
- Kirkkohallitus pitää tärkeänä, että lapsen huoltajalla on oikeus päättää lapsen varhaiskasvatuksen järjestämisestä. Sen vuoksi kirkkohallitus edellyttää, että lapsen huoltajille tarjottavassa paikallisessa ohjauksessa ja neuvonnassa pidetään esillä myös Suomen ev.-lut. kirkon seurakunnan tarjoamia varhaiskasvatuspalveluita.
- Kirkkohallitus edellyttää, että paikallisiin varhaiskasvatussuunnitelmiin tulee kirjata myös yhteistyötahot mukaan lukien Suomen ev.-lut. kirkon seurakunta. Lain tulee turvata aidosti monialainen yhteistyö eri toimijoiden välillä.
- Kirkkohallitus pitää lapsen edun mukaisena, että lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan kirjataan lapsen kielellinen, kulttuurinen, uskonnollinen ja katsomuksellinen tausta sekä siihen liittyvät lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamiseen vaikuttavat asiat.
- Kirkkohallitus näkee myönteisenä, että varhaiskasvatuksen lastenhoitajan kelpoisuus on saavutettavissa nimenomaan kasvatus- ja ohjausalan perustutkinnon kautta, koska varhaiskasvatus on osa yhteiskunnan kasvatus- ja koulutusjärjestelmää, eikä osa sosiaalipalveluita, kuten aiemmin.
- **LISÄKSI kirkkohallitus esittää, että lakiehdotuksen 7 § 3 momentti muutetaan muotoon:** Varhaiskasvatuksen järjestäjä voi kehittää toimintaansa yhteistyössä kuntien ja muiden varhaiskasvatuksen järjestäjien, korkeakoulujen, oppilaitosta, tutkimuslaitosten, järjestöjen, **seurakuntien sekä muiden toimijoiden kanssa.**