

Opetus- ja kulttuuriministeriö  
OKM/3/010/2018

## Lastensuojelun Keskusliiton lausunto opetus- ja kulttuuriministeriölle hallituksen esityksestä eduskunnalle varhaiskasvatuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lastensuojelun Keskusliitto kiittää opetus- ja kulttuuriministeriötä mahdollisuudesta lausua luonnoksesta liittyen varhaiskasvatuslain uudistamiseen.

### Lastensuojelun Keskusliiton lausunto

#### 1 luku. Yleiset säädökset (1-3 §)

##### Lain tarkoitus ja soveltamisala

Lastensuojelun Keskusliitto pitää hyvänä, että lakiluonnoksessa säädetään nykyistä selkeämmin varhaiskasvatuksen toimintamuodoista ja niiden järjestämispaikoista. Esityksen mukaan varhaiskasvatuksen toimintamuotoja ovat päiväkotitoiminta, perhepäivähoito ja avoin varhaiskasvatustoiminta.

Esityksen mukaisesti nykyisin käytössä oleva käsite *muu varhaiskasvatus* korvataan *käsitteellä avoin varhaiskasvatus*. Muutos on kannatettava, sillä käsite *avoin varhaiskasvatus* on selkeämpi ja myös nykyisin yleisesti käytössä. On hyvä, että laissa säädettäisiin nykyistä selkeämmin siitä, miltä osin varhaiskasvatuslain säännöksiä sovelletaan avoimeen varhaiskasvatukseen. Avoimella varhaiskasvatuksella on oma tärkeä paikkansa, ja se täydentää kunnan muuta varhaiskasvatuksen palveluvalikoimaa, mutta Lastensuojelun Keskusliitto pitää tärkeänä, että se ei rinnastu varhaiskasvatuksen muihin muotoihin esimerkiksi esiopetusta täydentävänä varhaiskasvatuksena (tästä tarkemmin kohdassa ”oikeus varhaiskasvatukseen” (luku 3).

##### Varhaiskasvatuksen määritelmä ja tavoitteet

Esityksen mukaan varhaiskasvatuksen määritelmä ja tavoitteet vastaisivat nykyisin voimassa olevaa lainsäädäntöä. Lastensuojelun Keskusliitto pitää hyvänä, että varhaiskasvatus määritellään selkeästi kasvatuksen, opetuksen ja hoidon muodostamaksi sisällölliseksi ja toiminnalliseksi kokonaisuudeksi. Varhaiskasvatuksen tavoitteet on määritelty laajasti ja ne perustuvat kokonaisvaltaiseen näkemykseen lapsen kasvusta, kehityksestä ja oppimisesta. Toimintaan liittyvien tavoitteiden lisäksi muun muassa lapsen kokonaisvaltaiseen hyvinvointiin, vuorovaikutukseen, yhdenvertaisuuteen sekä osallisuuteen ja vaikuttamismahdollisuuksiin liittyvät tavoitteet ovat vahvasti esillä. Tavoitteiden toteutumisen tueksi

tarvitaan kansalliset laadun indikaattorit ja arvioinnin kriteerit. Tässä suhteessa Kansallisessa koulutuksen arviointikeskuksessa aloitettu ja tehty työ on erittäin tärkeää. Samalla laatuindikaattoreiden toimeenpanoon tulee varata riittävät resurssit ja tuki. Toimeenpanon yhteydessä on syytä huomioida myös se, miten varmistetaan, että laatua arvioidaan yhdenvertaisesti kaikkialla Suomessa.

## 2 luku. Varhaiskasvatuksen järjestäminen (4- 11 §)

### Lapsen edun ensisijaisuus

Esityksen 4 §:n mukaisesti lapsen etu on ensisijaisesti huomioitava niin varhaiskasvatusta suunniteltaessa, järjestettäessä kuin siitä päätettäessä. Keskusliitto pitää erittäin kannatettavana, että lapsen edun ensisijaisuus nostetaan aiempaa vahvempaan asemaan, ja sen asemaa varhaiskasvatuksen järjestämistä ja lain tulkintaa ohjaavana yleisenä periaatteena korostetaan. Lapsen edun toteutuminen varhaiskasvatuksessa lisää lasten yhdenvertaisuutta sekä korostaa yksilöllisyyttä ja monimuotoisuutta.

LSKL korostaa, että lapsen edun käsitteellä on tarkoitus varmistaa *kaikkien* lapsen oikeuksien sopimuksessa turvattujen oikeuksien toteutuminen lapsen elämässä. Lapsen etu muodostuukin kaikista lapsen oikeuksien sopimuksessa määritellyistä oikeuksista.<sup>1</sup> Varhaiskasvatuksen kohdalla keskeisellä sijalla lapsen edun arvioinnissa ovat mm. lapsen oikeus vapaa-aikaan, leikkiin ja kulttuuriin, koulutukselliset oikeudet ja perheiden tuki. Varhaiskasvatus toteuttaa myös lapsen oikeutta hänen kehityksensä kannalta riittävään elintasoon. Lisäksi on huomioitava lapsen osallisuuden keskeinen merkitys lapsen edun arvioimisessa ja toteutumisessa<sup>2</sup>: Päätöksien, joissa ei oteta huomioon lapsen näkemyksiä tai joissa ei anneta hänen näkemyksilleen asianomaista painoarvoa ikään ja kehitykseen nähden, ei voida katsoa olevan lapsen edun mukaisia. Lapsen edun ja osallisuuden kiinteä yhteys olisi hyvä huomioida myös lapsen edun ensisijaisuutta koskevan 4 §:n perusteluissa.

Kuten esityksen perusteluissa todetaan, lapsen edun huomioiminen perustuu YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklaan, jonka mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu. Lapsen oikeuksien komitea korostaa, että lapsen edun ensisijaisuuden toteuttaminen edellyttää kaikkien lapsiin vaikuttavien toimien ja päätösten lapsivaikutusten arviointia. Tämä tarkoittaa niin jatkuvaa toimien ja päätösten lapsivaikutusten arviointia yleisellä tasolla, kuin lapsen edun ensisijalle asettamisesta kaikissa lasta ja lapsia koskevissa yksittäisissä päätöksissä. Lastensuojelun Keskusliitto muistuttaakin, että lain toimeenpanoon tulee varata riittävät resurssit. Lapsen oikeuksien sopimus ei toteudu itsestään vaan se edellyttää aktiivista täytäntöönpanoa. On keskeistä, että sopimuksen tunnettuutta parannetaan niin kunnallisten päätöksentekijöiden kuin lasten kanssa työskentelevien parissa<sup>3</sup>.

Uudet varhaiskasvatussuunnitelman perusteet korostavat ja tuovat monin tavoin esiin ihmisoikeuskasvatuksen tavoitteita ja sisältöjä. Tällä hetkellä kaikki lasten kanssa työskentelevät eivät kuitenkaan tunne riittävän hyvin lapsen oikeuksien sopimuksen sisältöä. On varmistettava, että perusteet jalkautuvat varhaiskasvatuksen eri toimijoille ja että koko henkilöstöllä on riittävät tiedot ja taidot

<sup>1</sup> Yleiskommentti nro 14, kohta 4.

<sup>2</sup> Ks. Yleiskommentti nro 12, kohdat 70–74.

<sup>3</sup> Lapsen oikeuksien komitea on huomauttanut Suomea siitä, että lapsen oikeudet voi toteutua, mikäli huoltajat, opettajat ja muut lasten kanssa työskentelevät eivät tunne lapsen oikeuksien sopimuksen sisältöä ja ymmärrä, miten se vaikuttaa heidän toimintaansa

ihmisoikeuskasvatuksen toteuttamiseen. Ilman tätä lapsen oikeuksien sopimuksen toteutuminen esimerkiksi päiväkodin toimintakulttuurissa jää sattumanvaraiseksi. Myös opettajankoulutuslaitoksilla ja muilla oppilaitoksilla on tässä erittäin merkittävä rooli. Keskusliitto pitää tärkeänä, että kaikille pakollisissa opinnoissa olisi riittävä määrä opintoja, joiden avulla varmistetaan, että lasten kanssa toimivat paitsi tuntevat sopimuksen, heillä on myös riittävät taidot tulkita sitä varhaiskasvatuskontekstissa. Ihmisoikeuskasvatuksen toteutumista tulee myös arvioida säännöllisesti. Tämä sopisi hyvin Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen tehtäviin.

#### Kunnan velvollisuus järjestää varhaiskasvatusta

Lastensuojelun Keskusliitto pitää kannatettavana niin kutsutun lähipalveluperiaatteen lisäämistä lakiin. Esityksen mukaan kunnan olisi järjestettävä varhaiskasvatusta lähellä palvelun käyttäjiä ottaen huomioon asutuksen sijainti sekä liikenneyhteydet. Pykälätekstin muotoilu on kuitenkin hyvin väljä ja jättää tulkinnanvaraa. Palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden kannalta olisi keskeistä, että kaikilla palvelua tarvitsevilla on mahdollisuus saada sitä samojen objektiivisten perusteiden mukaisesti. On syytä pohtia, miten lainsäädännöllisin keinoin voidaan varmistaa, ettei esimerkiksi matka päiväkotiin muodostu lapselle hänen ikänsä huomioon ottaen liian pitkäksi. Samalla on syytä huomioida, että perheen näkökulmasta lähipalvelu voi olla myös naapurikunnan alueella sijaitseva varhaiskasvatusyksikkö johtuen esimerkiksi perheen oman kodin tai vanhemman työpaikan sijainnista.

#### Kunnan velvollisuus järjestää varhaiskasvatusta asumisen ja oleskelun perusteella

Lastensuojelun Keskusliitto pitää hyvänä, että esityksessä täsmennetään kunnan velvollisuutta järjestää varhaiskasvatusta myös muulle kunnassa oleskelevalle lapselle (6.3 §). Ko. lain kohdan viittaus erityisiin syihin on kuitenkin väljä jättäen huomattavasti tulkinnanvaraa. Laissa tulee olla nykyistä selkeämmin määriteltynä, kuka tai millaiseen osaamiseen perustuen arvioi oikeudesta varhaiskasvatukseen tehdään sekä mihin seikkoihin arviointi perustuu. Lähtökohtana tulisi olla jokaisen lapsen oikeus varhaiskasvatukseen. Esimerkiksi vastaanottokeskuksissa alle kouluikäisille turvapaikanhakijalapsille kohdistettu toiminta on ollut hyvin vaihtelevaa.

#### Monialainen yhteistyö ja kehittäminen

Lastensuojelun Keskusliitto pitää tärkeänä, että ehdotetussa varhaiskasvatuslaissa korostetaan monialaisen yhteistyön merkitystä niin yleisellä, palveluiden järjestämisen tasolla kuin yksittäisen lapsen tukemisessa. Samalla keskusliitto kuitenkin huomauttaa, että yhteistyövelvoite on kuvattu esityksessä suhteellisen avoimesti.

Yksittäisen lapsen tukemista koskevan ehdotetun 7.2 §:n mukaan varhaiskasvatuksen järjestäjän olisi tarpeen mukaan toimittava yhteistyössä sosiaali- ja terveydenhuollosta vastaavien tahojen kanssa lapsen tarvitseman tuen ja palveluiden kokonaisuuden arvioimiseksi, suunnittelemiseksi ja toteuttamiseksi. Yhteistyö liittyy esityksen mukaan esimerkiksi varhaiskasvatussuunnitelman laatimiseen. Lisäksi kuntien tekemien, lasten tukeen liittyvien resurssipäätösten arviointi ja suunnittelu edellyttää perusteluiden mukaan yhteistyötä.

Keskusliitto painottaa, että lapsen hyvinvoinnin kannalta koko perhe on keskeisessä asemassa. Esityksessä olisikin syytä korostaa yhteistyön merkitystä myös tästä näkökulmasta. Parhaimmillaan monialaisen yhteistyön avulla pystytään huomioimaan koko perheen tilanne ja olosuhteet.

Lastensuojelun Keskusliitto haluaa yhteistyön velvoittavuuteen liittyen myös muistuttaa, että varhaiskasvatuksen henkilökunnalla on sosiaalihuoltolain 35 §:ään perustuva velvollisuus aina ohjata lapsen hoidosta vastaava vanhempi tai muu henkilö kääntymään sosiaalihuollon viranomaisten puoleen, jos lapsen kasvuolosuhteissa tai huolenpidossa on kotona tekijöitä, jotka eivät tue lapsen tasapainoista kehitystä ja jos varhaiskasvatuksessa annettava tuki ei yksin ole riittävää. Tarvittaessa ja asiakkaan suostumuksella olisi myös otettava yhteyttä sosiaalihuollon viranomaiseen.

Lapsen ja perheen tuen saamisen ja eri hallinnonalojen välisen tehokkaan yhteistyön näkökulmasta on tärkeää, että eri viranomaisten vastuut yhteistyön aloittamisesta ovat selkeästi esillä. Lastensuojelun Keskusliitto esittää, että yhteistyövelvoitetta selkeytettäisiin sosiaalihuoltolakiin sisältyvän ohjaus- ja yhteydenottovelvollisuuden kuvauksella.

Koska toimivan palveluohjauksen kautta perheille voidaan tarjota ja antaa tietoa myös muista käytettävissä olevista, lapsen edun ja perheen tarpeiden mukaisista varhaiskasvatusta tukevista palveluista, tulisi vastaavanlainen tarkennus sisällyttää myös ohjausta ja neuvontaa koskevan 16 §:n perusteluihin. Nyt 16 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan vain, että neuvontaan kuuluu myös asiakkaan opastaminen olemaan yhteydessä tarvittaessa muihin toimivaltaisiin viranomaisiin ja tahoihin.

#### Varhaiskasvatusympäristö

Lastensuojelun Keskusliitto pitää kannatettavana, että varhaiskasvatusympäristöä koskevassa pykälässä (10 §) korostetaan, että lasta tulee varhaiskasvatuksessa suojata väkivallalta, kiusaamiselta ja muulta häirinnältä. Muotoilu antaa selkeän viestin siitä, että väkivallan, kiusaamisen ja häirinnän ennaltaehkäisyyn ja tilanteisiin puuttumiseen tulee suhtautua vakavasti.

On selvää, että jotta muun muassa kiusaamista voidaan ennaltaehkäistä ja tilanteisiin puuttua nykyistä tehokkaammin, tulee lainsäädännön ohella kiinnittää nykyistä enemmän kiinnittää huomiota lain toimeenpanoon liittyviin kysymyksiin. Johtajat, opettajat ja muu varhaiskasvatuksen henkilöstö tarvitsevat lisää osaamista liittyen ryhmäytymisen tukemiseen ja ryhmänhallintaan sekä yhteisöllisen ja kaikkien vastuuta korostavan, toimintakulttuurin rakentamiseen. Tämä vaatii intensiivistä ja pitkäjänteistä työtä, mutta myös yhtenäisiä käytäntöjä puuttua kiusaamiseen. Lisäksi, yksi keskeinen keino on panostaa täydennyskoulutukseen.

### **3 luku. Oikeus varhaiskasvatukseen**

#### Oikeus varhaiskasvatukseen

Lastensuojelun Keskusliitto haluaa tässä yhteydessä kiinnittää huomiota erityisesti 12 §:n 5 momentin muotoiluun liittyen esiopetusta täydentävään varhaiskasvatukseen. Ko. momentissa todetaan, että *”Riippumatta siitä, mitä 1 momentissa säädetään, varhaiskasvatusta ei ole järjestettävä, kun lapsi osallistuu esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan taikka perusopetukseen. Varhaiskasvatusta on tällöin kuitenkin järjestettävä tarpeen mukaan, mikäli lapsella on oikeus 1 momentissa säädettyä laajempaan varhaiskasvatukseen”*. Lastensuojelun Keskusliitto pitää keskeisenä, että ko. kohtaa ja sen perusteluja täsmennetään siten, että siinä tuodaan selkeästi esille, mitä esiopetusta täydentävällä varhaiskasvatuksella tarkoitetaan. Keskusliitto korostaa, että esiopetusta täydentävää varhaiskasvatusta ei tule voida järjestää kerhotoimintana, joka poikkeaa merkittävästi päiväkodissa tai perhepäivähoidossa järjestettävästä varhaiskasvatuksesta. Laki on tällä hetkellä esiopetusta täydentävän varhaiskasvatuksen toimintamuodon osalta epäselvä.

Täsmennys on tarpeen, sillä esiopetusta täydentävää varhaiskasvatusta ja muuta toimintaa on kunnissa järjestetty vaihtelevin järjestelyin - erityisesti tilanteissa, joissa esiopetusta järjestetään koulujen yhteydessä. Tällöin vanhemmilla on saattanut olla näennäinen mahdollisuus valita esiopetusta täydentävä varhaiskasvatus päiväkodissa, mutta tämä on järjestetty esimerkiksi kauempana olevassa päiväkodissa ja pienempien lasten ryhmässä. Tällöin vanhempien näkökulmasta ”valinta” helposti kohdentuu koulun yhteydessä järjestettävään esiopetusta täydentävään toimintaan. Näissä tilanteissa henkilöstö usein vaihtuu kesken päivän ja lisäksi ryhmät voivat olla suuria. Tämän tyyppisiä ratkaisuja ei voi pitää lain hengen mukaisina tai lapsen etua toteuttavina.

Vaikkakin esiopetuksesta säädellään perusopetuslaissa, haluaa Lastensuojelun Keskusliitto huomauttaa, että esiopetuksesta, riippumatta siitä järjestetäänkö se päiväkodissa vai koulussa, tulee säädellä yhdenmukaisesti esimerkiksi ryhmäkoon ja henkilömitoituksen osalta. Näkemyksemme mukaan ei ole olemassa selkeitä perusteita sille, että päiväkodin yhteydessä järjestettävästä esiopetuksesta ja sitä täydentävästä varhaiskasvatuksesta ja koulujen yhteydessä järjestettävästä esiopetuksesta ja sitä täydentävästä varhaiskasvatuksesta säädettäisiin erilaisin suhdeluvuin.

#### *Subjektiiivinen varhaiskasvatusoikeus*

Lastensuojelun Keskusliitto esittää, että samalla kun varhaiskasvatustilaa uudistetaan, korjataan ne merkittävät heikennykset, joita varhaiskasvatukseen on viime vuosien aikana tehty. Tämä liittyy niin subjektiiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajaamiseen kuin suhdelukuun tehtyihin muutoksiin. Tutkimuksen mukaan henkilöstön koulutustaso, jota nyt esitysluonnoksessa korostetaan, on toki yksi keskeinen varhaiskasvatuksen laadun osatekijä, mutta merkitystä on myös muun muassa ryhmäkoolla, aikuisten ja lasten välisellä suhdeluvulla sekä henkilöstön pysyvyydellä.

Niin varhaiskasvatuksen ammattilaiset kuin lasten vanhemmat ovat arvioineet kriittisesti lainsäädännön muutoksia. Tuoreet tutkimustulokset antavat huolestuttavia viitteitä siitä, että lainsäädännön muutokset ja kuntien erilaiset ratkaisut ovat lisänneet eriarvoistumista.<sup>4</sup>

Vain harvoissa kunnissa on ollut mahdollisuus perustaa omia päiväkotiryhmiä 20 tunnin varhaiskasvatusoikeuden piirissä oleville lapsille. Käytännössä samoissa ryhmissä on siis eri laajuisen varhaiskasvatusoikeuden piirissä olevia lapsia, jotka voivat olla paikalla hyvinkin vaihtelevasti – osa kokopäiväisesti ja toiset osaviikkoisesti tai osapäiväisesti. Vaihtuvuuden ohella myös lasten määrä on monissa ryhmissä kasvanut. Onkin tärkeä huomioida, että muutokset eivät ole vaikuttaneet ainoastaan niihin lapsiin, joiden oikeutta varhaiskasvatukseen on rajattu, vaan kaikkiin ryhmän lapsiin. Lasten määrän kasvaessa suhteessa aikuisten määrään ei aikuisilla välttämättä enää ole mahdollisuutta entiseen tapaan havainnoida ja huomioida lapsia ja heidän yksilöllisiä tarpeitaan. Tästä kärsivät kaikki lapset, mutta erityisesti heikoimmassa asemassa olevat ja tukea tarvitsevat.

Myös vanhempien ja perheiden elämäntilanteet ovat moninaisia, ja esimerkiksi työssäolo ja työttömyysjaksot saattavat vaihdella nopeastikin. Toisaalta myös erilaisista epätyypillisistä työsuhteista on tullut yhä tyypillisempiä. Päivittäinen tai viikoittainen työaika voi vaihdella suurestikin, ja sen ennakointi voi olla vaikeaa. Varhaiskasvatuksessakaan ei ole syytä edetä kohti menneitä ja jäykkiä rakenteita. Oikeuden

---

<sup>4</sup> Puroila, A.-M. & Kinnunen, S. 2017. Selvitys varhaiskasvatuksen lainsäädännön muutosten vaikutuksista. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 78/2017. [http://tietokayttoon.fi/documents/10616/3866814/78\\_Loppuraportti+VakaVai+051217.docx.pdf/e1b46018-e928-476d-8569-f89bba427cbd?version=1.0](http://tietokayttoon.fi/documents/10616/3866814/78_Loppuraportti+VakaVai+051217.docx.pdf/e1b46018-e928-476d-8569-f89bba427cbd?version=1.0)

rajaamisen myötä byrokratia on lisääntynyt. Subjektivisen varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen on ongelmallista myös hallituksen hyväksymän työttömien aktiivimallin näkökulmasta. Aktiivimallista päätettäessä pienten lasten vanhempien mahdollisuutta ottaa työtä vastaan ja lasten varhaiskasvatuspalveluiden järjestämistä ei ole otettu riittävästi huomioon. Lastensuojelun Keskusliitto pitää keskeisenä, että varhaiskasvatuksen laadun kustannuksella ei jousteta tilanteissa, joissa päiväkodit ovat jo muutoinkin valmiiksi täynnä.

Samalla Lastensuojelun Keskusliitto muistuttaa, että monille perheille varhaiskasvatuksen merkitys vanhemmuuden tukena on keskeinen. Erilaisissa elämäntilanteissa varhaiskasvatuksen antama tuki voi olla juuri sitä, mitä perhe sillä hetkellä tarvitsee. Muiden tärkeiden tehtävien ohella varhaiskasvatus on keskeinen ehkäisevän lastensuojelun muoto. Sen avulla voidaan ehkäistä jatkossa lastensuojelun sekä korjaavien erityispalvelujen tarvetta.

#### Vuorohoidon järjestäminen varhaiskasvatuksessa

Lastensuojelun Keskusliitto pitää perusteltuna, että vuorohoito ja siihen liittyvät kysymykset on nostettu esiin lainsäädännössä.

### **4 luku. Menettelysäännökset**

#### Ohjaus ja neuvonta

Lastensuojelun Keskusliitto pitää hyvänä, että esitysluonnoksessa ohjauksesta ja neuvonnasta on säädetty omassa pykälässään (16 §). Toimivan ja hyvin resursoitun palveluohjauksen avulla perheille voidaan tarjota ja antaa tietoa eri varhaiskasvatusmuodoista, niiden eroista ja ominaispiirteistä. Vanhemmilla tulee olla mahdollisuus saada riittävästi tietoa päätöksentekonsa tueksi, jotta he voivat valita sekä lapsen edun että perheen tarpeiden kannalta parhaan varhaiskasvatusmuodon. (Tästä myös kohdassa monialainen yhteistyö ja kehittäminen (3 luku)).

### **5 luku. Varhaiskasvatuksen suunnittelu ja arviointi**

#### Lapsen varhaiskasvatussuunnitelma

Esityksen mukaisesti jatkossa päiväkodeissa lapsen varhaiskasvatussuunnitelman laatimisesta vastaa varhaiskasvatuksen opettajaksi kelpoinen henkilö. Tätä perustellaan sillä, että lapsen varhaiskasvatussuunnitelman laatimisessa korostuu pedagoginen osaaminen, mikä on vahvinta kasvatustieteen kandidaatin tutkinnon omaavilla lastentarhanopettajilla.

Esityksessä yhteistyö muun henkilöstön kanssa jää jossain määrin avoimeksi, eikä siinä näkemyksemme mukaan tuoda riittävästi esille aitoa moniammatillista yhteistyötä ja sen merkitystä ja hyötyjä lapsen näkökulmasta. Keskeinen osa lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaa on asettaa tavoitteet lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamiseksi hyvin laaja-alaisesti – niin lapsen kehitystä, oppimista kuin hyvinvointia tukevalla tavalla. Osalla perheistä tilanteet voivat olla hyvin komplisoituneita ja lapsen varhaiskasvatuksen kannalta keskeisiä voivat olla myös muut kuin pedagogiset seikat. Näin ollen olisi kannatettavaa, että varhaiskasvatuksen sosionomien osaamisen hyödyntäminen varmistettaisiin nyt lausuttavana olevan esityksen kirjauksia vahvemmin.

Kirjaus siitä, että varhaiskasvatussuunnitelmaa arvioitaessa myös lapsen mahdollista tuen tarvetta, riittävyyttä ja säännönmukaisuutta arvioitaisiin, on kannatettava.

## **6 luku. Henkilöstö ja kelpoisuusvaatimukset**

### Riittävä henkilöstö

Pykälässä todetaan, että kunnan käytettävissä on oltava varhaiskasvatuksessa esiintyvää tarvetta vastaavasti varhaiskasvatuksen erityisopettajan palveluita. Samoin olisi tärkeää, että päiväkodin henkilöstöllä on riittävät mahdollisuudet yhteistyöhön ja konsultaatioon myös muun muassa psykologin kanssa.

### Varhaiskasvatuksen henkilöstö (26 -32 §)

Nyt lausuttavana olevana esityksessä eri ammattiryhmien väliset työtehtävät ja tehtävänimikkeet esitetään selkeytettäväksi siten, että kunkin ammattiryhmän koulutuksen tuomaa osaamista voidaan parhaiten hyödyntää. Uudet nimikkeet olisivat varhaiskasvatuksen opettaja, varhaiskasvatuksen sosionomi, varhaiskasvatuksen lastenhoitaja, perhepäivähoitaja, varhaiskasvatuksen erityisopettaja ja päiväkodin johtaja. Lähtökohtaisesti Lastensuojelun Keskusliitto pitää tavoitetta työtehtävien selkeyttämisestä hyvänä.

Samalla keskusliitto pitää tärkeänä, että suomalaisen varhaiskasvatusjärjestelmän keskeinen vahvuus eli osaavan ja laajan koulutustaustan omaavan henkilöstön merkitys tunnustetaan. Lastensuojelun Keskusliitto pitää huolestuttavana sitä, että esitykseen ei sisälly kattavaa henkilöstömuutosten vaikutusten arviointia. Toisaalta esityksessä ei myöskään tarkemmin avata sitä, millaisia tehtävänkuvia ollaan rakentamassa. Tämä on keskeinen kysymys niin varhaiskasvatuksen kuin kaikkien ammattiryhmien tulevien työnkuvien kannalta. Varhaiskasvatuksen tiekartassa esitellään yksi, alustava ehdotus päiväkodin eri ammattiryhmien ammatillisista profiileista, mutta siihen esityksessä ei oteta kantaa. Onkin tärkeää, että mikäli näin isoja muutoksia toteutetaan, tehdään ne avoimesti ja eri ammattiryhmien edustajien kanssa vuoropuhelua käyden. Aito moniammatillinen yhteistyö perustuu muun muassa yhteiseen suunnitteluun ja kasvatusyhteistyöhön ja sille täytyy myös lainsäädännöllä luoda edellytykset. Tässä myös Opetushallituksella on keskeinen rooli.

## **7 luku. Henkilöstön mitoitus, rakenne ja täydennyskoulutus**

### Päiväkodin henkilöstön mitoitus ja mitoituksesta poikkeaminen

Kuten nykyään, päiväkotien henkilöstön mitoitukseen liittyvistä kysymyksistä säädettäisiin myös jatkossa tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Muun muassa henkilöstön mitoitukseen liittyviin kysymyksiin ei esitetä muutoksia. Lastensuojelun Keskusliitto pitää keskeisenä, että lainsäädäntö avattaisiin myös tältä osin ja osapäiväiseen varhaiskasvatukseen säädettäisiin sama henkilöstömitoitus kuin kokopäiväisessä varhaiskasvatuksessa. Perusteita eri suhdeluville ei ole. Toiminnan järjestämisen näkökulmasta on keskeistä kiinnittää huomiota ja täsmentää myös sitä, miten määritellystä mitoituksesta voidaan poiketa toimintapäivän aikana. Tällä hetkellä kunnissa on tulkittu lain tarkoittamaa tilapäistä ja lyhytaikaista ryhmäkoon ylitystä hyvin kirjavasti.

Huomiota tulee kiinnittää myös siihen, miten nykyiset suhdeluvut toteutuvat päiväkotien arjessa. Koska lasten varhaiskasvatusajat ovat usein pidempiä kuin henkilöstön työajat, ei aikuisia todellisuudessa ole asetetun suhdeluvun mukaisesti paikalla koko päiväkodin aukioloaika. Myös erilaiset lapsiryhmän ulkopuoliset tehtävät vievät henkilöstön työaika. Lisäksi, subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden

rajaamisen myötä erilaiset muutokset ja vaihtelevuus varhaiskasvatuksessa ovat lisääntyneet. Koska osapäiväinen varhaiskasvatus poikkeaa henkilöstön ja lasten lukumäärää määrittävien suhdelukujen osalta kokopäiväisestä varhaiskasvatuksesta, on lasten vaihtuvuuden ohella myös lasten määrä monissa ryhmissä kasvanut. Laadukkaan varhaiskasvatuksen näkökulmasta näihin epäkohtiin puuttuminen olisi keskeistä.

### Tukea tarvitsevat lapset

Lastensuojelun Keskusliitto pitää valitettavana, että esitys ei sisällä tarkennuksia liittyen lapselle annettavaan tukeen varhaiskasvatuksessa. Tuen säännökset kaipaavat uudistamista, jotta jokainen lapsi saa tarvitsemansa tuen tarpeidensa mukaisesti. Uudistuksen lähtökohtana tulee olla lapsen oikeus oikea-aikaiseen, riittävään ja tarkoituksenmukaiseen tukeen niin julkisissa kuin yksityisissä varhaiskasvatuspalveluissa. Niin sanottu kolmiportaisen tuen malli toimii uudistuksen hyvänä lähtökohtana. Keskusliitto pitää tärkeänä, että mallia ei suoraan siirretä varhaiskasvatukseen vaan sen toimivuutta arvioidaan. Samalla keskeistä on tuen johdonmukainen jatkumo varhaiskasvatuksesta kouluun.

Muun muassa lainsäädännön epämääräisyydestä johtuen varhaiskasvatuksen tuen kategorisointi on kunnissa hyvin vaihtelevaa. Tämä on ongelmallisia erityisesti tuen yhdenvertaisen toteutumisen näkökulmasta. Erityisesti kirjaus siitä, miten tukea tarvitsevat lapset tulee ottaa huomioon lasten lukumäärässä tai hoito- ja kasvatustehtävään osallistuvien henkilöitten lukumäärässä, on hyvin monitulkintainen ja kaippaa täsmentämistä. Erityistä tukea tarvitsevien lasten oikeusturvan näkökulmasta ongelmallista on myös se, että lainsäädäntö ei edellytä, että erityisen tuen antamisesta tehdään muutoksenhakukelpoinen päätös. Tuen saamiseen liittyvien, velvoittavien säännösten puuttumiseen on kiinnittänyt huomiota myös oikeusasiamies.<sup>5</sup>

On positiivista, että erityistä tukea tarvitsevien lasten palvelujen turvaaminen niin julkisessa kuin yksityisessä varhaiskasvatuksessa on nostettu esille ja tähän ollaan perustamassa oma työryhmä vielä kuluvan kevään aikana.

### Päiväkodin henkilöstön rakenne

Tällä hetkellä päiväkotien henkilöstörakenne on toisen asteen koulutuksen saaneita painottava. Henkilöstörakenteen muuttaminen niin, että enemmistö päiväkotien hoito-, kasvatusta ja opetushenkilöstöstä olisi korkea-asteen koulutuksen suorittaneita, on kannatettava. Lastensuojelun Keskusliitto pitää perusteltuna 1+1+1- mallin mukaista henkilöstörakennetta, jolloin kolmen aikuisen ryhmässä yksi olisi kasvatustieteen kandidaatti, yksi sosionomi (AMK) ja yksi lastenhoitaja.

## **8 luku. Salassapito ja tietojen vaihto**

Lastensuojelun Keskusliitto pitää perusteltuna, että varhaiskasvatuksessa sovellettava salassapitoa ja tietojen vaihtoa koskeva sääntely lähennetään perusopetusta koskevaa sääntelyä, ja että varhaiskasvatuksen asiakkuus ei olisi enää lähtökohtaisesti salassa pidettävä tieto. Muilta salassapitoa ja tietojen vaihtoa koskevilta osin keskusliitto viittaa edellä 7 §:n yhteydessä lausuttuun.

## **9 luku. Yksityisen palvelun tuottajan järjestämä varhaiskasvatus**

---

<sup>5</sup> Pajujoja, J (2016): Miten järjestetään hyvä varhaiskasvatus? Puheenvuoro eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2015.



Tässä yhteydessä Lastensuojelun Keskusliitto haluaa kiinnittää huomiota lapsen oikeuteen saada tarvitsemansa tuki niin julkisten kuin yksityisten varhaiskasvatuspalvelujen piirissä. Keskusliiton tietoon on tullut tilanteita, joissa yksityisen palveluntuottajan huoltajan kanssa solmittavassa hoitosopimuksessa todetaan, että päiväkodilla on oikeus purkaa hoitosopimus päättäväksi välittömästi muun muassa siitä syystä, että lapsi tarvitsee erityistä hoitoa ja kasvatusta. Pidämme lasten yhdenvertaisuuden kannalta erittäin huolestuttavana tilannetta, jossa esimerkiksi äkillisesti vammautunut tai sairastunut (pitkäaikainen sairaus) lapsi joutuisi elämänsä murroksen keskellä vaihtamaan myös varhaiskasvatuspaikkaa ja luopumaan päiväkodin tutusta ympäristöstä, kaverisuhteista sekä turvallisista aikuisista. Lastensuojelun Keskusliitto pitää keskeisenä, että asia nostetaan esille samalla kun lapsen tukeen liittyviä kysymyksiä tarkastellaan perustettavan työryhmän toimesta. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaan sopimusvaltioilla on oikeudellinen velvollisuus kunnioittaa ja taata yleissopimuksessa määrätyt lasten oikeudet. Tähän kuuluu velvollisuus varmistaa, että ei-valtiolliset palveluntarjoajat toimivat yleissopimuksen määräysten mukaisesti, mikä näin luo tällaisille toimijoille välillisiä velvollisuuksia (LOS komitean yleiskommentti nro 5 Lapsen oikeuksien yleissopimuksen yleiset täytäntöönpanotoimenpiteet (4 artikla, 42 artikla ja 44 artiklan 6 kohta).

#### **10 luku. Hallinto ja valvonta**

-

#### **11 luku. Rahoitus ja asiakasmaksut**

Asiakasmaksuja käsittelevä pykälä vastaa sisällöltään voimassaolevan varhaiskasvatuslain 13 §:ää. Keskusliitto esittää, että varhaiskasvatuksen maksujen osalta siirrytään asteittain kohti maksutonta varhaiskasvatusta. Tämä on yksi keskeinen keino nostaa varhaiskasvatuksen osallistumisastetta. Maksuttomuutta ei kuitenkaan tule toteuttaa laadun kustannuksella. Tutkimukset osoittavat, että varhaiskasvatukseen osallistumisen positiiviset vaikutukset voivat toteutua vain laadukkaassa varhaiskasvatuksessa.

#### **12 luku. Oikeusturvakeinot ja muutoksenhaku**

Keskusliitto pitää hyvänä, että muutoksenhakusäännöksiä yhdistetään ja selkeytetään. Keskusliittoon tulleiden yhteydenottojen perusteella muun muassa varhaiskasvatusoikeutta ja sen laajuutta koskevia päätöksiä on tehty kunnissa hyvin kirjavasti. Tähän liittyvälle ohjeistukselle ja koulutukselle on siis tarvetta.

#### **13 luku. Varhaiskasvatuksen tietovaranto**

Lähtökohtaisesti ehdotus varhaiskasvatuksen tietovarannon perustamista on perusteltu. Sen myötä voidaan parantaa muun muassa varhaiskasvatustietojen yhdenmukaisuutta ja luotettavuutta. Yksittäisenä huomiona Lastensuojelun Keskusliitto kiinnittää huomiota käytettyyn termiin ”oppijanumero”, jota ei varhaiskasvatuksen, ja erityisesti pienen lapsen, näkökulmasta voida pitää parhaana mahdollisena terminä.

#### **14 luku. Voimaantulo ja siirtymäsäännökset**

Lastensuojelun Keskusliitto pitää tärkeänä, että esitykseen on sisällytetty riittävät siirtymäsäännökset. Riittäväillä siirtymäsäännöksillä turvataan lain voimaantullessa muun muassa kelpoisuusvaatimukset täyttävän henkilöstön kelpoisuus myös muuttuvan lainsäädännön voimaantulon jälkeen.

## Liitelait

-

## Vaikutukset

Lastensuojelun Keskusliitto pitää kannatettavana, että varhaiskasvatuksessa sovelletut useisiin eri sosiaalihuollon järjestämisestä koskeviin lakeihin ja asetuksiin kuuluneet säännökset kootaan esityksen mukaisesti varhaiskasvatukseen.

### Lapsivaikutukset

LSKL kiinnittää huomioita siihen, että vaikutusarviointi ja yleisperustelut jäävät hallinnonalasiirtoa koskevilta osin varsin ohuiksi, vaikka esityksellä on tarkoitus saattaa päätökseen mittava ja useassa osassa toteutettu varhaiskasvatukseen kokonaisuudistus, jolla muun ohella puretaan kytkökset sosiaalihuollon säännöksiin. Esityksestä puuttuu nyt kokonaan arvio esimerkiksi siitä, miten lapsen asemaa määrittäneet, sosiaalipalveluita ja -huoltoa koskevien lakien keskeiset periaatteet on huomioitu uudessa varhaiskasvatukseen. Kyse ei ole vain yksittäisten säännösten siirtämisestä uuteen lakiin, vaan sovellettujen lakien kokonaissystematiikan huomioimisesta tarpeellisilta osin uudessa varhaiskasvatukseen.

Lisäksi keskusliitto huomauttaa, että esityksessä ei ole arvioitu henkilöstömuutosten vaikutuksia. Toisaalta esityksessä ei myöskään tarkemmin avata sitä, millaisia tehtävänkuvia ollaan rakentamassa. Tämä on keskeinen kysymys kaikkien ammattiryhmien tulevien työnkuvien kuten myös esityksen vaikutusten kannalta.

Lastensuojelun Keskusliitto on pitkään peräänkuuluttanut YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen varaan rakentuvaa, pitkäjänteistä ja kokonaisvaltaista lapsipolitiikkaa. Lapsi- ja perhepolitiikka on ollut Suomessa hajanaista, sirpaleista ja siitä johtuen myös epä johdonmukaista. YK:n lapsen oikeuksien komitea on korostanut, että lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpano edellyttää koordinoitua ministeriöiden välillä, keskushallinnon, alue- ja paikallistason välillä sekä julkisen vallan ja kansalaisyhteiskunnan välillä. Keskeinen keino edistää tätä on valmistella ja laatia kansallinen lapsistrategia, jota Lastensuojelun Keskusliitto useiden muiden toimijoiden kanssa on esittänyt eduskunnalle. Osana kansallista lapsistrategiaa tulisi luoda selkeät ja johdonmukaiset päämäärät ja tavoitteet myös laadukkaaseen varhaiskasvatukseen kehittämiseksi.

Lisäksi Lastensuojelun Keskusliitto pitää erittäin valitettavana, että varhaiskasvatusta koskevien uudistusten toteuttamiseen ei ole esitetty riittävästi määrärahoja. Tutkimuksen mukaan henkilöstön koulutustaso, jota nyt esitysluonnoksessa korostetaan, on toki yksi keskeinen varhaiskasvatukseen laadun osatekijä, mutta merkitystä on myös muun muassa ryhmäkoolla, aikuisten ja lasten välisellä suhdeluvulla sekä henkilöstön pysyvyydellä. Investoimalla peruspalveluihin ja ehkäisevään työhön säästetään kalliista korjaavista toimenpiteistä. On toivottavaa, että päätöksenteossa kiinnitetään nykyistä enemmän huomiota varhaiskasvatukseen merkitykseen kaikille lapselle sekä sen kustannusvaikuttavuuteen erityisesti huono-osaisten perheiden, ja heikommassa asemassa olevien lasten kohdalla.

## Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

-

### Lausunnon keskeinen sisältö

- Lastensuojelun Keskusliitto peräänkuuluttaa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen varaan rakentuvaa, pitkäjänteistä ja kokonaisvaltaista lapsipolitiikkaa. Keskeinen keino edistää tätä on valmistella ja laatia kansallinen lapsistrategia. Osana kansallista lapsistrategiaa tulisi luoda selkeät ja johdonmukaiset päämäärät ja tavoitteet myös laadukkaan varhaiskasvatuksen kehittämiseksi.
- On erittäin kannatettavaa, että lapsen edun ensisijaisuus nostetaan aiempaa vahvempaan asemaan, ja sen asemaa varhaiskasvatuksen järjestämistä ja lain tulkintaa ohjaavana yleisenä periaatteena korostetaan. Samalla Lastensuojelun Keskusliitto muistuttaa, että lain toimeenpanoon tulee varata riittävät resurssit. Lapsen oikeuksien sopimus ei toteudu itsestään vaan se edellyttää aktiivista täytäntöönpanoa. On myös keskeistä, että sopimuksen tunnettuutta parannetaan niin kunnallisten päätöksentekijöiden kuin lasten kanssa työskentelevien parissa.
- Lastensuojelun Keskusliitto pitää keskeisenä, että esitysluonnosta tarkennetaan esiopetusta täydentävän varhaiskasvatuksen osalta ja täsmennetään, mitä esiopetusta täydentävällä varhaiskasvatuksella tarkoitetaan. Keskusliitto korostaa, että esiopetusta täydentävää varhaiskasvatusta ei tule voida järjestää kerhotoimintana, joka poikkeaa merkittävästi päiväkodissa tai perhepäivähoidossa järjestettävästä varhaiskasvatuksesta. Laki on tällä hetkellä esiopetusta täydentävän varhaiskasvatuksen toimintamuodon osalta epäselvä.
- Lastensuojelun Keskusliitto esittää, että samalla kun varhaiskasvatustalakeja uudistetaan, korjataan ne merkittävät heikennykset, joita varhaiskasvatukseen on viime vuosien aikana tehty. Tämä liittyy niin subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajaamiseen kuin suhdelukuun tehtyihin muutoksiin. Myös lapsen tukemista koskevat säännökset tulee uudistaa pikaisesti.
- Nyt lausuttavana olevana esityksessä eri ammattiryhmien väliset työtehtävät ja tehtävänimikkeet esitetään selkeytettäväksi siten, että kunkin ammattiryhmän koulutuksen tuomaa osaamista voidaan parhaiten hyödyntää. Lähtökohtaisesti Lastensuojelun Keskusliitto pitää tavoitetta työtehtävien selkeyttämisestä hyvänä. Samalla keskusliitto pitää tärkeänä, että suomalaisen varhaiskasvatusjärjestelmän keskeinen vahvuus eli osaavan ja laajan koulutustaustan omaavan henkilöstön merkitys tunnustetaan. Lastensuojelun Keskusliitto pitää huolestuttavana sitä, että esitykseen ei sisälly kattavaa henkilöstömuutosten vaikutusten arviointia. Toisaalta esityksessä ei myöskään tarkemmin avata sitä, millaisia tehtävänkuvia ollaan rakentamassa. Tämä on keskeinen kysymys niin varhaiskasvatuksen kuin kaikkien ammattiryhmien tulevien työnkuvien kannalta.
- On hyvä, että esityksessä korostetaan monialaisen yhteistyön merkitystä niin yleisellä, palveluiden järjestämisen tasolla kuin yksittäisen lapsen tukemisessa. Lastensuojelun Keskusliitto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että yhteistyövelvoite on kuvattu esityksessä varsin avoimesti. Keskusliitto painottaa, että lapsen hyvinvoinnin kannalta koko perhe on keskeisessä asemassa. Esityksessä/ olisikin syytä korostaa yhteistyön merkitystä myös tästä näkökulmasta. Keskusliitto myös esittää, että yhteistyövelvoitetta selkeytettäisiin sosiaalihuoltolakiin sisältyvän ohjaus- ja yhteydenottovelvollisuuden kuvauksella. Vastaavanlainen tarkennus tulisi sisällyttää myös ohjausta ja neuvontaa koskevan 16 §:n perusteluihin. Lapsen ja perheen tuen saamisen ja eri hallinnonalojen

välisen tehokkaan yhteistyön näkökulmasta on tärkeää, että eri viranomaisten vastuut yhteistyön aloittamisesta olisivat nykyistä selkeämmin esillä.