



Opetus- ja kulttuuriministeriö
OKM16/010/2019

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto opetus- ja kulttuuriministeriölle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi varhaiskasvatustalain ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta.

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

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto

Lastensuojelun Keskusliitto kannattaa esitysluonnoksen ehdotusta palauttaa lapsen subjektiivinen oikeus kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen. Tämä on ollut lapsi- ja perhejärjestöjen yhteinen selkeä tavoite ja palvelee lapsen etua yhdenvertaisesti kaikille lapsille.

Yleistä

Laadukas varhaiskasvatus tukee lapsen kasvua ja kehitystä, edistää koulutuksellista tasa-arvoa ja kaventaa hyvinvointieroja.¹ Kaikissa varhaiskasvatusta koskeissa uudistuksissa on varmistettava lapsen oikeuksien toteutuminen. Uusi varhaiskasvatustalain tuli voimaan syyskuussa 2018, mutta siihen jäi oleellisia puutteita: varhaiskasvatukseen tehtyjä leikkauksia ja rajoituksia ei korjattu, suurennetut ryhmäkoot jäivät voimaan, eikä lakiin sisällytetty erityisen tuen järjestämistä koskevia säännöksiä. Myös nämä varhaiskasvatustalain puutteet on korjattava mahdollisimman nopeasti, kuitenkin huolellisen valmistelun kautta. Samalla muistutamme, että monille perheille varhaiskasvatuksen merkitys myös 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.

¹ OECD:n mukaan varhaiskasvatukseen osallistuneet oppilaat menestyivät PISA-tutkimuksessa paremmin kuin ne, jotka eivät olleet siihen osallistuneet. Erityisen merkittävä vaikutus varhaiskasvatuksella on maahanmuuttajataustaisten oppilaiden koulumenestykseen ja vastaa OECD:n mukaan kahta kouluvuotta. OECD (2018), Education at a Glance 2018

Esitysluonnoksen lapsivaikutusten arvioinnin toteutus

Esitysluonnos sisältää lapsi- ja perhevaikutusten arvioinnin. Lisäksi ennakkovaikutusten arvioinnissa käsitellään taloudelliset vaikutukset, viranomaisvaikutukset, yhteiskunnalliset vaikutukset sekä yritysvaikutukset. Vaikutusten arviointi painottuu esitysluonnoksen talousvaikutuksiin.

Lapsi- ja perhevaikutusten arvioinnissa keskitytään selvittämään esitysluonnoksen myönteisiä, lasten keskinäistä yhdenvertaisuutta lisääviä vaikutuksia. Tätä valintaa voidaan pitää perusteltuna, sillä varhaiskasvatusoikeuden rajaamiseen kohdistetun kritiikin kärki on ollut nimenomaan lasten eriarvoisuuden lisääntyminen edellisen lakimuutosten myötä. Nyt nämä aiemmat päätökset perutaan ja eriarvoisuutta lisäävistä toimista päästään yhdenvertaisuutta edistäviin toimintatapoihin.

Lapsenoikeuksien neljä pääperiaatetta ovat syrjimättömyys (artikla 2), lapsen edun ensisijaisuus (artikla 3), oikeus elämään ja kehittymiseen (artikla 6) sekä lapsen näkemysten kunnioittaminen (artikla 12). Neljä periaatetta sekä haavoittavimmassa asemassa olevien lasten näkökulma on otettu huomioon lapsi- ja perhevaikutusten arvioinnissa, joka on esitysluonnoksen sisältöön suhteutettuna riittävä ja kattava. Lapsi- ja perhevaikutusten arviointi jatkuu osittain myös yhteiskunnallisten vaikutuksia käsittelevässä kappaleessa, jossa kuvataan laadukkaan varhaiskasvatuksen merkitystä lapsen kehityksessä, sen syrjäytymistä ehkäisevää, osallisuutta ja yhdenvertaisuutta lisäävää ominaisuutta sekä myönteistä vaikutusta haavoittavimmassa asemassa oleviin lapsiin, kuten maahanmuuttajalasten kotoutumiseen sekä heikommassa sosio-ekonomisessa asemassa olevien lasten tulevaisuuteen. Lastensuojelun Keskusliitto yhtyy ministeriön arvioon esitysluonnoksen lapsi- ja perhevaikutuksista.

Lakiesityksen yksityiskohtainen kommentointi

Kokoaikaisen varhaiskasvatusoikeuden palauttaminen

Esitysluonnoksen keskeisin muutos on, että subjektiivinen oikeus kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen palautetaan yhdenvertaisesti kaikille lapsille. Tämä edellyttää muutoksia varhaiskasvatuslakiin sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain yksityisen hoidon tukea koskevaan sääntelyyn.

Kannatamme lämpimästi esitysluonnoksen keskeisintä tavoitetta, että varhaiskasvatusoikeuteen viime hallituskaudella säädetyt rajaukset poistetaan. Olemme toistuvasti vaatineet tämän päätöksen perumista yhdessä muiden lapsi- ja perhejärjestöjen kanssa ja kannelleet päätöksestä myös Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitealle 14.11.2016 (Nro 139/2016). Kantelu perustuu Uudistettuun Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan (SopS 78-80/2002) ja se koskee peruskirjan 16, 17 ja 27 (1c) artiklan mukaisia oikeuksia sekä E artiklan mukaista syrjinnän kieltoa. Odotamme ratkaisua yhä vireillä olevaan kanteluun. Kiitämme hallitusta siitä, että se on jo hallitusohjelmassa tehnyt varhaiskasvatusoikeuden palauttamisesta yksiselitteisen linjauksen.

Varhaiskasvatusoikeuden muuttaminen puoliaikaiseksi on heikentänyt mahdollisuutta ottaa huomioon joustavasti lapsen yksilölliset tuen tarpeet ja perheen tilanteen. Kunnat ovat tehneet

varhaiskasvatusoikeuden rajaamisen suhteen hyvin erilaisia ratkaisuja, joiden seurauksena lapset ovat nyt eriarvoisessa asemassa paitsi vanhemman tilanteen myös asuinkunnan perusteella.

Rajattu varhaiskasvatusoikeus on tuonut päiväkotiryhmiin lasten vaihtuvuutta sekä kasvattanut lapsiryhmien kokoja. Rajatun varhaiskasvatuksen piirissä oleville lapsille on perustettu omia ryhmiä vain harvoissa kunnissa. Käytännössä samoissa ryhmissä on siis erilaajuisen varhaiskasvatusoikeuden piirissä olevia lapsia, jotka voivat olla paikalla hyvinkin vaihtelevasti: toiset kokopäiväisesti ja toiset osaviikkoisesti tai osapäiväisesti. Näin lapsiryhmät ovat jatkuvassa muutostilassa, mikä lisää levottomuutta. Muutokset eivät ole vaikuttaneet ainoastaan niihin lapsiin, joiden oikeutta varhaiskasvatukseen on rajattu, vaan kaikkiin ryhmän lapsiin. Tutkimustulokset antavat huolestuttavia viitteitä siitä, että lainsäädännön muutokset ja kuntien erilaiset ratkaisut ovat lisänneet eriarvoistumista sekä varhaiskasvatuksen laadun vaihtelua kuntien ja varhaiskasvatusyksiköiden välillä.²

Vanhempien ja perheiden elämäntilanteet ovat moninaisia, ja esimerkiksi työssäolo ja työttömyysjaksot saattavat vaihdella nopeastikin. Epätyyppillisistä työsuhteista on tullut yhä tyyppillisempiä. Päivittäinen tai viikoittainen työaika voi vaihdella suurestikin, ja sen ennakointi voi olla vaikeaa. Perheen ja työelämän yhteensovittamisen helpottamiseksi varhaiskasvatukselta vaaditaan aiempaa enemmän joustavuutta. Viime hallituskaudella lisätyt rajoitukset istuvat tämän päivän työelämän haasteisiin heikosti, sillä ne ovat lisänneet byrokratiaa. Subjektiviisen varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen on ongelmallista myös viime hallituskaudella toteutetun työttömien aktiivimallin näkökulmasta. Aktiivimallista päätettäessä pienten lasten vanhempien mahdollisuutta ottaa työtä vastaan ja lasten varhaiskasvatuspalveluiden järjestämistä ei otettu riittävästi huomioon.

Varhaiskasvatuspaikan säilyminen

Esitysluonnoksessa (15§) taattaisiin edelleen varhaiskasvatuspaikan säilyvyys isyysvapaaseen liittyvän poissaolon aikana. Saman varhaiskasvatuspaikan säilymisen turvaaminen olisi lapsen etu myös niissä tapauksissa, kun lapsi on jaksoja osa-aikaisessa hoidossa tai kotihoidossa esimerkiksi nuoremman sisaruksen syntymään liittyvän vanhempainvapaan aikana.

Yksityisen hoidon tuki

Lastensuojelun Keskusliitto pitää perusteltuna, että lakiin lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta tehdään yksityisen hoidon tuen osalta vastaavasti tarvittavat muutokset kokoaikaisen varhaiskasvatusoikeuden takaamiseksi yhdenvertaisesti kaikille lapsille.

² Puroila, A.-M. & Kinnunen, S. (2017)

Varhaiskasvatussäädösten muita kiireellisiä kehittämistarpeita

Lapsiryhmien koko ja varhaiskasvatuksen laatu

Varhaiskasvatuksen laatua on parannettava pienentämällä lapsiryhmien kokoa. Kiitämme hallitusta siitä, että hallitusohjelmassa on linjattu varhaiskasvatuksen henkilöstömitoituksen palautus heikennystä edeltäneelle tasolle. Kiirehdimme tämän linjauksen täytäntöönpanoa.

Suomessa varhaiskasvatuksen osallistumisaste on vertailumaita alhaisempi.³ Keskeinen tekijä, jolla varhaiskasvatukseen osallistumista voidaan edistää, on varhaiskasvatuksen laatu ja sen kehittäminen. Varhaiskasvatuksen tärkeimmät laatutekijät ovat koulutettu henkilökunta, turvalliset ja pysyvät lapsi-aikuisuhteet, riittävän pienet ja pysyvät lapsiryhmät sekä hyvä yhteistyö vanhempien kanssa. Myös vanhemmat korostavat samoja tekijöitä. Tutkimuksen mukaan 4-vuotiaiden lasten vanhemmat olivat pääosin tyytyväisiä lapsensa nykyiseen hoitojärjestelyyn, mutta eniten tyytymättömyyttä herättivät varhaiskasvatuksen hinta ja lapsiryhmän koko sekä henkilökunnan määrä ja pysyvyys.⁴ Pienten, 1–2-vuotiaiden, lasten vanhempien perusteluissa lapsen kotihoitovalinnalle korostuivat työhön ja arvoihin liittyvien perustelujen ohella se, että päivähoiton laatu ei vastaa toiveita.⁵

Henkilökunnan mitoituksessa on palattava suhdelukuun, jossa on vähintään yksi kasvattaja seitsemää kolme vuotta täyttänyttä lasta kohti. Osapäiväiseen varhaiskasvatukseen tulee säätää sama henkilöstömitoitus kuin kokopäiväisessä. Perusteita erilaisille suhdeluvuille ei ole. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota alle 3-vuotiaiden ryhmien maksimikokoon. Suhdeluvuista on pidettävä kiinni myös käytännössä ja niiden toteutumista on valvottava. Tällä hetkellä kunnissa tulkitaan lain tarkoittamaa tilapäistä ja lyhytaikaista ryhmäkoon ylitystä hyvin kirjavasti. Laadukkaan varhaiskasvatuksen toteuttaminen edellyttää myös toimivaa sijaisjärjestelmää sekä riittävää määrää varahenkilöitä. Lisäksi on puututtava nykyiseen käytäntöön, jossa lapset jaetaan näennäisesti erillisiin ryhmiin, vaikka ryhmät toimivat käytännössä samoissa tiloissa samaan aikaan.

Suuret ryhmät heikentävät lasten hyvinvointia ja lisäävät eriarvoisuutta. Ne vähentävät myös varhaiskasvatuksen ammattilaisten mahdollisuuksia huomioida jokainen lapsi ja antaa tarvittavaa kasvatuksellista tukea. Päiväkotiryhmien sääntelyn uudistamisessa on otettava huomioon Valtioneuvoston kanslian julkaisema selvitys varhaiskasvatuksen lainsäädännön muutosten vaikutuksista.⁶ Lisäksi, yksityisten palvelutuottajien osalta suhdeluvun toteutumista ei saa vääristää esimerkiksi henkilökunnan varhaiskasvatukseen liittymättömät työtehtävät, kuten ruuanlaitto tai siivoustyö.

Lainsäädännöllä tulee luoda selkeät reunaehdot esiopetuksen ja sen lisäksi järjestettävän varhaiskasvatuksen toteuttamiselle. Tällä hetkellä esiopetusvuoden järjestelyt esimerkiksi ryhmäkokojen ja palvelun yhtenäisyyden osalta vaihtelevat. Joissakin kunnissa esiopetuksen lisäksi järjestettävän

³ OECD (2018), Education at a Glance 2018

⁴ Närvi, J., Lammi-Taskula, J., Hietämäki, J., Malander, J. & Repo, K. (2018)

⁵ Hietämäki, J., Repo, K. & Lammi-Taskula, J. (2018)

⁶ Puroila, A.-M. & Kinnunen, S. (2017).

varhaiskasvatuksen laatu on heikkoa, erityisesti kun esiopetusta järjestetään koulujen yhteydessä. Varhaiskasvatusta on toteutettu kerhotoimintana, mitä ei voi pitää lain hengen mukaisena ja lapsen etua toteuttavana ratkaisuna. Käytännössä se tarkoittaa suuria lapsiryhmiä ja usein myös henkilöstön vaihtumista kesken päivän. Esiopetuksen ryhmäkoosta ja henkilöstömitoituksesta on säädettävä yhdenmukaisesti riippumatta siitä, järjestetäänkö palvelu päiväkodissa vai koulussa.

Lastensuojelun Keskusliitto pitää keskeisenä, että varhaiskasvatuslain muutoksessa varmistetaan, että varhaiskasvatuksen laatu ei heikkene, vaan paranee, ja että lapsiryhmien koko ei kasva lakimuutoksen seurauksena. On suositeltavaa, että varhaiskasvatuksen henkilöstömitoitusta korjattaisiin samassa yhteydessä kuin oikeus kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen palautetaan. Varhaiskasvatusoikeuden rinnalla varhaiskasvatuksen laatu on aivan keskeinen lapsen oikeuksien näkökulmasta.

Lapsen tuki varhaiskasvatuksessa

Varhaiskasvatuslakiin on kirjattava säännökset lapsen tarvitseman tuen järjestämisestä varhaiskasvatuksessa sekä konsultoivista psykologipalveluista. Tuen säännökset tulee uudistaa, jotta jokainen lapsi saa tarvitsemansa tuen tarpeidensa mukaisesti. Tällä hetkellä tuki toteutuu vaihtelevasti ja sen toteutumisessa on alueellisia eroja.⁷ Kiitämme hallitusohjelman linjausta, että varhaiskasvatukseen luodaan kolmiportaisen tuen malli osana toimenpideohjelmaa varhaiskasvatuksen laadun ja tasa-arvon vahvistamiseksi sekä osallistumisasteen nostamiseksi. Niin sanottu kolmiportaisen tuen malli toimii hyvänä lähtökohdana uudistukselle, mutta sitä ei pidä siirtää suoraan perusopetuksesta varhaiskasvatukseen, vaan sen toimivuutta on arvioitava. Uudistuksen lähtökohdana on oltava lapsen oikeus oikea-aikaiseen, riittävään ja tarkoituksenmukaiseen tukeen. Samalla on huolehdittava tuen johdonmukaisesta jatkumosta varhaiskasvatuksesta kouluun.

Yksityisten palveluntuottajien osuus varhaiskasvatuksessa on kasvanut. Mikäli lapsi tarvitsee tukea, tulee sen toteutua yhdenvertaisesti siitä riippumatta, onko palveluntuottajana yksityinen taho vai kunta. Myös yksityisillä toimijoilla on oltava valmiudet tarjota tukea, eikä esim. erityisen tuen tarve saa johtaa lapsen hoitopaikan vaihtumiseen kunnalliseen päiväkotiin. Muutokset voivat olla tukea tarvitsevalle lapselle vaikeampia kuin muille lapsille.

Lastensuojelun Keskusliitto pitää uudistusta kiireellisenä ja odottaa, että työryhmä lapsen tuen kehittämiseksi varhaiskasvatuksessa perustetaan pikaisesti. Mukana valmistelussa tulee olla lapsi- ja perhejärjestöjen sekä vammaisjärjestöjen edustus.

Kunnan velvollisuus järjestää varhaiskasvatusta asumisen ja oleskelun perusteella

Uudessa varhaiskasvatuslaissa täsmennettiin kunnan velvollisuutta järjestää varhaiskasvatusta myös muulle kunnassa oleskelevalle lapselle (6.3 §). Kyseisen lainkohdan viittaus erityisiin syihin on kuitenkin väljä

⁷ Vainikainen M.-P., Lintuvuori M., Paananen, M., Eskelinen, M., Kirjavainen, T., Hienonen, N., Jahnukainen, M., Thuneberg, H., Asikainen, M., Suhonen, E., Alijoki, A., Sajaniemi, N., Reunamo, J., Keskinen H. & Hotulainen, R. (2018)

jättäen huomattavasti tulkinnanvaraa esimerkiksi alle kouluikäisten turvapaikanhakijalasten oikeuteen saada varhaiskasvatusta. Jokaista lasta on lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan kohdeltava ensisijaisesti lapsena. Varhaiskasvatustilain 4 § mukaan ”varhaiskasvatusta suunniteltaessa, järjestettäessä tai tuotettaessa ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu”. Lapsen oikeuksien sekä varhaiskasvatustilain sisäisen johdonmukaisuuden toteuttamiseksi turvapaikanhakijalasten oikeus varhaiskasvatukseen on kirjattava selkeästi lakiin. Lastensuojelun Keskusliitto ehdottaa, että hallitus täsmentäisi lakia tältä osin tässä nyt lausuttavassa hallituksen esityksessä, jonka päätavoitteena on turvata varhaiskasvatusoikeus yhdenvertaisesti kaikille lapsille.

Varhaiskasvatus osana lapsistrategiaa

Varhaiskasvatuksen palvelujärjestelmä ja varhaiskasvatuksen kehittäminen kaipaavat pitkäjänteisyyttä niin valtakunnallisesti kuin kuntien tasolla. Kiitämme hallitusta linjauksesta, että maassamme toteutetaan toimenpideohjelma varhaiskasvatuksen laadun ja tasa-arvon vahvistamiseksi sekä osallistumisasteen nostamiseksi. Hallitusohjelmalinjauksen mukaan ohjelman ympärille luodaan myös tutkimushanke, jossa seurataan toimenpiteiden vaikuttavuutta ja tuloksia. Suosittelemme ohjelman nivomista hallituksen lupaamaan lapsistrategiaprosessiin. Samalla muistutamme, että lapsistrategian ja toimenpideohjelman toimeenpanoon on varattava riittävät resurssit.

Kannustamme hallitusta luomaan parlamentaarisen lapsistrategiatyön kautta vahvan pohjan pitkäjänteiselle ja kokonaisvaltaiselle lapsi- ja perhepolitiikalle, joka rakentuu YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen varaan. Lapsen oikeuksien sopimus täyttää tänä vuonna 30 vuotta, mutta sen toteutuminen edellyttää edelleen aktiivista täytäntöönpanoa. Huolehtimalla lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointia vahvistavista peruspalveluista investoidaan koko yhteiskuntamme tulevaisuuteen. Päätöksenteossa on syytä kiinnittää tarkasti huomiota varhaiskasvatuksen merkitykseen varhaisena, ennaltaehkäisevänä panostuksena sekä sen kustannusvaikuttavuuteen erityisesti huono-osaisten perheiden, ja heikommassa asemassa olevien lasten kohdalla.

LÄHTEET

Hietämäki, J., Repo, K. & Lammi-Taskula, J. (2018) Työsuhteen omaavat äidit lasten kotihoidon tuella – kotihoidon perustelut. Yhteiskuntapolitiikka 4/2018, 412-421.

http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/136870/YP1804_Hietamakiym.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Lith, Pekka, Tilastokeskuksen artikkeli 26.4.2018. Yksityinen varhaiskasvatus yleistyy vauhdilla.

<https://www.tilastokeskus.fi/tietotrendit/artikkelit/2018/yksityinen-varhaiskasvatus-yleistyy-vauhdilla/>

Närvi, J., Lammi-Taskula, J., Hietämäki, J., Malander, J. & Repo, K. (2018) Nelivuotiaiden lasten hyvinvointi ja palvelut: CHILDCARE-hankkeen NEVA-kyselytutkimuksen tuloksia viidestä kunnasta. THL: Työpapereita 24/2018.

http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/136614/URN_ISBN_978-952-343-143-0.pdf?sequence=1&isAllowed=y

OECD (2018), Education at a Glance 2018: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-en>

Puroila, A.-M. & Kinnunen, S. 2017. Selvitys varhaiskasvatuksen lainsäädännön muutosten vaikutuksista. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 78/2017. Suomen OMEP toimikunnan kannanotto 17.5.2019. https://www.lskl.fi/materiaali/lastensuojelun-keskusliitto/OMEP_14.5_.pdf

Vainikainen M.-P., Lintuvuori M., Paananen, M., Eskelinen, M., Kirjavainen, T., Hienonen, N., Jahnukainen, M., Thuneberg, H., Asikainen, M., Suhonen, E., Alijoki, A., Sajaniemi, N., Reunamo, J., Keskinen H. & Hotulainen, R. (2018). Oppimisen tuki varhaislapsuudesta toisen asteen siirtymään: tasa-arvon toteutuminen ja kehittämistarpeet. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 55/2018. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161062/55-2018-Oppimisen_tuki_loppuraportti_27.9..pdf?sequence=4&isAllowed=y