

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle varhaiskasvatuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 40/2018 vp)

Asiantuntija Noora Heiskanen

Puheenjohtaja, KM, VEO, väitöskirjatutkija

Suomen varhaiskasvatuksen erityisopettajat Sveot ry

LAUSUNTO VARHAISKASVATUSLAISTA

Lakiesitys sisältää lukuisia kannatettavia uudistuksia ja **lakiesitys ohjaa kokonaisuudessaan varhaiskasvatuksen kehittämistä ehdottomasti oikeaan suuntaan**. Lakiesitys sitoutuu lapsen oikeuksien julistukseen ja lapsen edun ensisijaisuuteen, joita pidämme tärkeinä. Suomi on sitoutunut YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevaan yleissopimukseen, joka myös tulee mainita varhaiskasvatuksen järjestämisen lähtökohtana.

AIEMPIEN LAKIMUUTOSTEN VAIKUTUS TUEN JÄRJESTÄMISEEN

Aiemmin säädetyt ryhmäkokosäädökset (1:8 yli kolmevuotiailla) ja subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajausta vaikeuttavat lapsen tarvitseman tuen toteutumista lisäten vaihtuvuutta ryhmissä ja kasvattaen lapsiryhmien kokoa. **Ryhmäkokosäädöksessä tulee vähintään palata suhdelukuun 1:7 ja subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajausta poistaa**. Suhdelukujen ylitykseen liittyvät lyhytaikaiset ylitykset on kuvattava laissa nykyistä yksityiskohtaisemmin, sillä nykyinen muotoilu aiheuttaa runsaasti epäselvyyksiä ja mahdollistaa lain kiertämisen lapsen edun vastaisesti. Esitämme lausuntomme lopussa (s. 5 ja 7) yksityiskohtaiset uudelleenmuotoilut näihin pykäliin.

TUEN JÄRJESTÄMISEN SÄÄDÖKSET

Lakiesitys ei sisällä systemaattista esitystä lapsen tuen järjestämisestä varhaiskasvatuksessa. Lakiesityksessä säädetään kuitenkin varhaiskasvatuksen erityisopettajan palveluiden saatavuudesta (25 §), tuen toteuttamisesta (erityisesti rakenteellisen tuen muodot, 35 § ja 38 §) ja erityisopettajan vastuista lapsen tukemisen prosessissa (esim. 23 §). **Annettuja tukeen liittyviä säädöksiä tulee ehdottomasti tarkentaa ja/tai muuttaa nykyisestä, sillä nykyisellään ne säätävät lapsen tukemisesta kapea-alaisesti mahdollistaen kunnille lapsen edun vastaiset tulkinnat tuen järjestämisestä.** Lainsäädännön epätarkkuus on jo nyt johtanut tilanteeseen, jossa on mahdotonta määritellä, milloin lapsi on saanut lakisääteisen tarpeitaan vastaavan tuen, kun tuen toteuttamista ei ole määritelty ohjaavassa lainsäädännössä yksityiskohtaisesti. Esitämme lausuntomme lopussa (s. 5-7) yksityiskohtaiset uudelleenmuotoilut näihin pykäliin. Tiivistetysti esittämistämme asioista voidaan todeta, että

1. **erityisopettajan erityispedagogista osaamista tulee hyödyntää** sekä tuen tarpeiden kartoittamiseen, tukitoimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen sekä niiden arviointiin silloin, kun lapsella on tuen tarve (*ks. 23 §*).
2. **lapsella on oltava oikeus yksilöllisesti suunniteltuun erityisopetukseen** silloin, kun se lapsen tarpeista johtuen arvioidaan tarpeelliseksi (*puuttuu laista*).
3. **useiden rakenteellisten tuen muotojen tulee olla yhtä aikaa mahdollisia** (ryhmäkoon pienennys, henkilöstörakenne ja avustaja, *ks. 35 § ja 38 §*).
4. **varhaiskasvatusta tulee voida toteuttaa myös erityisopettajan opetuksessa ja pienennetyssä ryhmässä** lähipalveluna, kun lapsen etu ja tarpeet tätä edellyttävät.

Lakiesityksen yhteydessä on kerrottu, että **lapsen tuen järjestämiseen liittyvät säädökset tullaan valmistelemaan erillisen työryhmän toimesta.** Edellytämme valmistelun käynnistämistä nopeasti ja riittävien resurssien osoittamista sen loppuun saattamiseksi. Valmistelussa tulee hyödyntää varhaiserityiskasvatuksen ajankohtaista tutkimustietoa ja tutkijoita sekä käytännön varhaiserityiskasvatusta toteuttavien asiantuntijoiden näkemystä.

HENKILÖSTÖRAKENNE, NIMIKKEET JA KELPOISUUDET

Lakiesitys kuvaa varhaiskasvatuksen johtajan, opettajan, erityisopettajan, sosionomin ja lastenhoitajan ammattinimikkeet ja koulutuksen. **Pidämme nimikkeitä ja korkeakoulutettujen osuuden nostoa ⅓ henkilöstöstä välttämättöminä ja erittäin tervetulleina uudistuksina.** Siirtymäsäädöksiä pidämme sinänsä kannatettavina, mutta **siirtymäaika vuoteen 2030 on pitkä.** Varhaiskasvatuksen erityisopettajien osalta voidaan siirtyä edellyttämään varhaiskasvatuksen opettajan/kandidaatin tutkintoa erikoistumis- tai maisterikoulutuksen pohjalla jo huomattavasti aiemmin, sillä **ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneiden lastentarhanopettajien osuus varhaiskasvatuksen erityisopettajaopintoihin valittavista on jo nyt erittäin pieni.**

Yliopistokoulutettujen opettajien lisääminen varhaiskasvatukseen on välttämätöntä lasten tuen systemaattisen toteutumisen takaamiseksi. Varhaiskasvatuksessa painottuu 2015 alkaneen lakiuudistuksen mukaisesti pedagogiikka ja varhaiskasvatus on osa lapsen oppimisen polkua. **On luontevaa ja välttämätöntä, että opettamisen ja pedagogiikan osaamista vahvistetaan myös varhaiskasvatuksen henkilöstön osaamisessa tuomalla ryhmiin lisää opettajia.**

Lapsen varhaisessa tukemisessa ja haasteiden tunnistamisessa varhaiskasvatuksen henkilökunnan osaamisella on merkittävä rooli. Erityisopettajan lisäksi myös **lapsen oman ryhmän opettajan tulee pystyä sekä tunnistamaan tuen tarpeita että vastaamaan lasten moninaisiin tuen tarpeisiin osana arkea erityisopettajan tukemana.** Lastentarhanopettajakoulutus yliopistoissa sisältää varhaiskasvatuksen pedagogiikkaa sekä lapsen tuen tarpeiden tunnistamiseen, varhaiseen tuen tarjoamiseen ja yhteistyöhön liittyviä opintokokonaisuuksia ja antaa valmiudet tarjota varhaista tukea lapsiryhmissä. Saman pedagogisen painotuksen tulee korostua myös lapsen tuen järjestämisessä. **Tuen sisällöissä pedagogiset ja opetukseen liittyvät ratkaisut ovat keskeisiä** ja näiden takaamiseksi varhaiskasvatuksen opettajien ja erityisopettajien riittävä määrä ryhmissä on turvattava. Tämän toteutumiseksi **erityisopettajien riittävistä koulutusmääristä on huolehdittava lastentarhanopettajakoulutusten opiskelijan määrän nostamisen tapaan.**

Päiväkotien johtamisessa tulee ottaa huomioon sekä hallinnollinen että pedagogiikan johtaminen ja kehittäminen. Tästä syystä **johtajan kelpoisuusvaatimuksena on**

edellytettävä varhaiskasvatuksen opettajan tai erityisopettajan kelpoisuutta ja maisterin tutkintoa, jotta pedagogisen johtamisen osa-alueen menestyksellä hoitaminen olisi mahdollista.

YKSITYISET VARHAISKASVATUSPALVELUT

Lakiesitys säättää yksityisistä varhaiskasvatuspalveluista, mutta säädökset jäävät lähinnä hallinnolliselle tasolle eivätkä kosketa yksityisten palveluntuottajien pedagogisia tai tuen ratkaisuja. **Yksityisille palveluntuottajille tulee osoittaa sama velvollisuus järjestää lapselle tämän tarvitsema tuki** ja varhaiskasvatuksen erityisopettajan palvelut kuin kunnallisen palvelun osalta säädetään (ks. muutosehdotus 25 § s.4-5). Osana yksityisen palveluntuottajan ilmoitusmenettelyn kuvausta **yksityistä varhaiskasvatuspalveluiden tuottajaa tulee vaatia kuvaamaan, miten lapsen tuen järjestäminen toteutetaan ko. palvelussa**. Tällöin voidaan kuvata esimerkiksi kunnan kanssa tehtävät sopimukset varhaiskasvatuksen erityisopettajan palvelujen ostamisesta/saamisesta/tuottamisesta itse ja sitoutuminen esimerkiksi korotettua palveluseteliä saataessa takaamaan lapselle tämän tarvitsema tuki ja mahdollisesti raporttoimaan esimerkiksi korotetun palvelusetelin käyttökohteet ja lapsen saama tuki.

PYKÄLÄKOHTAISET MUUTOSEHDOTUKSET

3 luku. Oikeus varhaiskasvatukseen (12-15 §)

Varhaiskasvatuslakiin aiemmin tehdyt muutokset koskien lapsen varhaiskasvatusoikeuden rajaamista asettavat erityisesti tukea tarvitsevien lasten perheet ja vaikeissa tilanteissa elävät perheet asemaan, jossa he tulevat kunnalle selvitysvelvollisiksi omasta elämäntilanteestaan (ks. kommenttimme pykälässä 19).

4 luku. Menettelysäännökset (16-20 §)

19 § pykälässä huoltajaa edellytetään toimittamaan määräajoin selvitys säädettyä laajemman varhaiskasvatuksen edellytyksistä. Ehdotamme lisäystä tähän perustuen siihen, että tietyissä tilanteissa lapsen tarve laajemmalle varhaiskasvatusoikeudelle on pysyvä ja perusteltu esimerkiksi tuen tarpeen takia (esim. lapsen kehitys- tai liikuntavamma). **Jatkuva laajemman varhaiskasvatusoikeuden perusteleminen on paitsi tarpeetonta myös perheille työlästä ja hallinnolle kuormittavaa.**

Ehdotamme uudelleenmuotoilua, uusi muotoilu:

*“Lapsen vanhemman tai muun huoltajan on kunnan päättämin määräajoin esitettävä selvitys 12 §:n 1 momentissa säädettyä laajemman varhaiskasvatuksen edellytyksistä. Lisäksi kunta voi perustellusta syystä muutoinkin edellyttää mainitun selvityksen esittämistä **tai myöntää laajemman varhaiskasvatusoikeuden lapselle koko varhaiskasvatusajaksi lapsen tuen tarpeeseen liittyvästä syystä.**”*

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

23 § Pykälässä todetaan lapsen varhaiskasvatussuunnitelman laadintaan liittyen, että päiväkodeissa sen laatimisesta vastaa varhaiskasvatuksen opettajaksi kelpoinen henkilö ja varhaiskasvatuksen erityisopettajan tulee osallistua lapsen tuen tarpeen, tukitoimenpiteiden tai niiden toteuttamisen arviointiin tarpeen mukaan.

Erityisopettajan osallistuminen pelkkään tuen arviointiin ei missään nimessä ole riittävää, vaan hänen tulee osallistua kaikkiin vaiheisiin lapsen tukemisen prosessissa tarpeen mukaan. Samoin osallistuminen tulee olla tarpeen mukaan mahdollista ja edellytettyä kaikissa varhaiskasvatuspalveluissa (avoin varhaiskasvatus, perhepäivähoito, yksityiset palvelut). Erityisopettaja voi olla ryhmän ainoa opettaja, jolloin hänen tulee vastata asiakirjan laadinnasta.

Ehdotamme pykälän uudelleenmuotoilua, uusi muotoilu:

*“Päiväkodeissa sen laatimisesta vastaa varhaiskasvatuksen opettajaksi **tai erityisopettajaksi** kelpoinen henkilö. Varhaiskasvatuksen erityisopettajan tulee osallistua lapsen tuen tarpeen arviointiin sekä tukitoimenpiteiden suunnitteluun, toteuttamiseen ja/tai niiden toteuttamisen arviointiin tarpeen mukaan **kaikissa varhaiskasvatuksen järjestämismuodoissa.**”*

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

Henkilöstön kelpoisuusvaatimuksia kuvaavat pykälät 26 - 31 ovat sisällöltään ja muotoilultaan hyviä sekä suunta ammattinimikkeiden selkeyttämisessä esitetyllä tavalla kannatettava.

25 § pykälässä esitetään, että kunnan käytettävissä on oltava varhaiskasvatuksessa esiintyvää tarvetta vastaavasti varhaiskasvatuksen erityisopettajan palveluja. **Lapsen tuen tarpeisiin vastaaminen on oltava yhtä lailla yksityisen palveluntuottajan velvollisuus silloin, kun yksityisessä varhaiskasvatuksessa olevan lapsen tarpeet sitä edellyttävät.** Samoin esitämme tarkennusta pykälän muotoiluun esiintyvän tarpeen käsitteeseen. **Varhaiskasvatuksen erityisopettajan palveluita tulee olla hyödynnettävissä sekä tuen tarpeiden kartoittamiseen että tuen ja lapsikohtaisen erityisopetuksen järjestämiseen.**

Näin ollen ehdotamme pykälän uudelleenmuotoilua, uusi muotoilu:

*“Kunnan, kuntayhtymän **tai yksityisen palveluntuottajan** käytettävissä on oltava **lasten tuen tarpeiden kartoittamista sekä tuen ja erityisopetuksen järjestämistarvetta** vastaavasti varhaiskasvatuksen erityisopettajan palveluja.”*

25 § Pykälässä esitetään, että päiväkodilla tulee olla toiminnasta vastaava johtaja. Ehdotamme lisättäväksi kuvaukseen, että **päiväkotien johtamisessa tulee järjestää sekä hallinnollinen että pedagogiikan johtaminen ja kehittäminen.** Johtajan tulee pystyä johtamaan ja suunnitelmallisesti kehittämään hallinnollisen työn lisäksi myös pedagogista toimintaa ja toimintakulttuuria omassa yksikössään sekä muiden mahdollisesti johtamiensa palveluiden (esim. perhepäivähoito ja kerhot) piirissä.

30 § Kannatamme vahvasti ehdotusta varhaiskasvatuksen erityisopettajalta edellytettävästä yliopistollisesta varhaiskasvatuksen opettajan koulutuksesta erikoistumiskoulutuksen pohjana.

Pitkällä tähtäimellä varhaiskasvatuksessa tulisi pyrkiä siihen, että myös lapsi- ja ryhmäkohtaisilla **avustajilla edellytettäisiin olevan tehtävään soveltuva koulutus.** Avustajien pätevyysvaatimuksista ei tällä hetkellä säädetä lainsäädännössä mitään.

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

35 § Pykälässä ei käy riittävän yksiselitteisesti ilmi, miten henkilöstön mitoitus ja poikkeuksellista ylitystä lasten määrässä tulkitaan. Pykälässä tulee kuvata selkeästi, että **ylitys ei saa johtua henkilöstön poissaoloista** (koulutukset, muut kuin aivan äkilliset sairaslomat) **tai vähyydestä, vaan yllättävistä muutoksista lasten varhaiskasvatuksessa olo ajassa** (muutos varhaiskasvatusoikeuden laajuuteen) **tai vanhempien työ- tai opiskeluaajoissa** (yllättävä tarve pidemmälle hoitoajalle). **Ylitys saa olla vain hetkellinen sen päivän aikana, jona yllättävä muutos lasten hoitoajoissa tai määrässä ilmenee.** Tämä esityksemme noudattelee ministeriön julkisuudessa esittämää tulkintaa aiemmasta varhaiskasvatuslaista. Koska tämä tarkennus ei kuitenkaan ole ollut lain tasolle kirjattuna, ovat tulkinnat muodostuneet moninaisiksi.

35 § Pykälässä esitetään, että jos päiväkodissa on yksi tai useampia tuen tarpeessa olevia lapsia, on tämä otettava huomioon lasten taikka 1 momentissa tarkoitettujen henkilöitten lukumäärässä, jollei päiväkodissa ole tällaista lasta varten avustajaa.

Pykälän muotoilu on erittäin ongelmallinen, sillä se mahdollistaa tulkinnat, jotka rajaavat lapsen saatavilla olevien tukitoimien valikoimaa rajusti. **Ryhmäkokoa ja henkilökunnan määrää on tarvittaessa oltava mahdollista muuttaa samanaikaisesti. Samoin on oltava mahdollista, että lapsi on yhtä aikaa esimerkiksi pienemmässä ryhmässä ja hänellä/ryhmässä on avustaja.** Ryhmässä on voitava työskennellä myös useita avustajia samanaikaisesti, jos ryhmässä useammalla lapsella on tarve avustajalle.

Ehdotamme pykälään uutta muotoilua, uusi muotoilu:

*“Jos päiväkodissa on yksi tai useampia tuen tarpeessa olevia lapsia, on tämä otettava huomioon lasten taikka/ja 1 momentissa tarkoitettujen henkilöitten lukumäärässä. **Lapsella tai usealla lapsella voi olla päiväkodissa myös avustaja.**”*

38 § Pykälässä kuvataan vastaavat tuen muotojen säädökset kuin pykälässä 35. Ehdotamme vastaavaa muutosta samoin perusteluin kuin pykälään 35 päiväkodissa annettavasta varhaiskasvatuksesta, uusi muotoilu:

*“Jos perhepäiväkodissa on yksi tai useampia tuen tarpeessa olevia lapsia, on tämä otettava huomioon lasten ja/tai varhaiskasvatuksen tehtäviin osallistuvien henkilöiden lukumäärässä. **Lapsella tai usealla lapsella voi olla perhepäiväkodissa myös avustaja.**”*