

25.10.2021

Eduskunta
siv@eduskunta.fi

Asia: HE 148/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Hallituksen esityksen (HE 148/2021) tavoitteena on luoda yhtenäinen lainsäädäntöpohja, jolla vahvistetaan ja selkiytetään lapselle annettavaa tukea, tuen järjestämisen periaatteita ja käytäntöjä sekä käsitteitä. Lisäksi tavoitteena on luoda nykyistä vahvempi lainsäädännöllinen ja käsitteellinen jatkumo varhaiskasvatuksesta esi- ja perusopetukseen.

Uudistukseen on käytettävissä 15 miljoonaa. Siitä käytetään noin 2 miljoonaa päätöksistä ja muutoksenhausta aiheutuviin kustannuksiin. Loppu 13 miljoonaa on tarkoitettu tuen järjestämiseen säätämättä siihen tarkemmin uusia velvoitteita. Kuntien päätettäväksi jääkin, mitä rahoituksella tekevät, sillä esityksen mukainen kolmiportaisen tuen malli vastaa hyvin paljon jo voimassa olevan varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden mukaista tuen mallia.

Voimassa olevat varhaiskasvatussuunnitelman perusteet määrittävät mm. seuraavaa: ”Lapsen tuen tarve voi olla lyhytaikaista ja vähäistä. Silloin voi riittää yksittäinen tuen muoto tai järjestelyt, joilla tilanteeseen vaikutetaan mahdollisimman nopeasti ja varhaisessa vaiheessa. Osa lapsista tarvitsee enemmän ja säännöllistä tukea tai samanaikaisesti useita tuen muotoja toisiaan täydentävinä.” ”Kun tuen tarve johtuu lapsen vaikeasta vammasta, sairaudesta, kehityksen viivästymästä tai sosioemotionaaliseen kehitykseen liittyvästä tuen tarpeesta, tarvitsee lapsi yleensä kokoaikaista, jatkuvaa ja yksilöllistä tukea.” ”Tuki voi sisältää pedagogisia, rakenteellisia ja hyvinvointia tukevia muita järjestelyjä.”

Lausunnolla olevan esityksen mukaan uudessa kolmiportaisessa tuen mallissa aivan vastaavasti yleinen tuki muodostuisi yksittäisistä tukimuodoista osana perustoimintaa. Tehostettu tuki muodostuisi säännöllisistä sekä samanaikaisesti toteutettavista useista tukimuodoista. Jos yleinen tai tehostettu tuki ei ole riittävää tai lapsi tarvitsee tukea vammasta, sairaudesta, kehityksen viivästymisestä tai muusta, merkittävästi hänen toimintakykyään alentavasta oppimisen tai kehityksen tuen tarpeesta johtuen, olisi tukea annettava yksilöllisesti suunniteltuna erityisenä tukena. Se muodostuisi useista tukimuodoista ja on jatkuvaa tai kokoaikaista. Lapselle annettava tuki voisi sisältää lapsen tarvitsemia pedagogisia, rakenteellisia ja hoidollisia toimenpiteitä.

Nämä jo nyt varhaiskasvatussuunnitelman perusteisiin sisältyvät velvoittavat väljät kirjaukset eivät ole turvanneet tuen toteutumista varhaiskasvatuksessa. Useissa hallituksen esityksessään siteeratuissa tutkimuksissa ja selvityksissä todetaan, että lapsen tukea toteutetaan hyvin eri tavoin kunnissa sekä yksityisten tuottajien toimesta

25.10.2021

ja erityisesti tuen tarpeen kasvaessa sen toteutumisessa esiintyy merkittäviä puutteita eikä tuki vastaa lapsen tarpeita.

Selvityksissä toistuukin sama toivomus, jonka OAJ sekä useat muut lausunnon antajat esittivät eli tarve säätää tuen portaille täsmällisemmin niistä tuen muodoista, joita varhaiskasvatuksen järjestäjän ja tuottajan tulee kullakin tuen portaalla lapselle järjestää. Tästä huolimatta hallituksen esitys ei sisällä toivottua muutosta. Tämä vaarantaa tavoitteen siitä, että lapsen oikeus tuen saantiin muuttuisi tasavertaisemmaksi ja selkeytyisi. Esi- ja perusopetuksessa on jo pitkään kärsitty tästä ongelmasta: väljä laki ei turvaa tukea.

Esitys sisältää monia hyviä ja kannatettavia asioita, kuten sen, että tukea koskevaa sääntelyä sovellettaisiin kaikkeen varhaiskasvatuslain mukaiseen varhaiskasvatukseen riippumatta varhaiskasvatuksen järjestäjästä tai tuottajasta. Esitystä on myös lausuntopalautteen perusteella korjattu oikeaan suuntaan, mutta ei vielä riittävästi. OAJ esittää lausunnossaan sivistysvaliokunnalle näkemyksensä muutoksista, joita vielä tarvitaan ja pyytää valiokuntaa ne tekemään. Liitteenä on muutosesitykset pykälämuodossa.

Erityispedagoginen osaaminen turvattava jokaisen lapsen tuen arviointiin

Esityksen mukaan varhaiskasvatuksen erityisopettaja osallistuu lapsen tuen tarpeen, tukitoimenpiteiden ja niiden toteuttamisen arviointiin tarpeen mukaan. Milloin tällainen tarve on ja kuka tarpeen arvioi, eikä käy ilmi. Useissa lausunnoissa esitettiin, että tuen tarpeen arviointia koskevaa sääntelyä tulisi muuttaa niin, että varhaiskasvatuksen erityisopettaja osallistuu aina lapsen tuen prosesseihin, eikä ainoastaan tarpeen mukaan. Varhaiskasvatuksen painottaessa pedagogiikkaa on tämän näyttävä myös tukea tarvitsevien lasten kohdalla. Erityispedagoginen osaaminen on lailla turvattava jokaisen lapsen tuen tarpeen arviointiin, suunniteluun ja/tai tilanteeseen, jossa tukea muutetaan. Myös siis perhepäivähoidossa oleville. Kun lapsen tuen saanti perustuu kokonaan siihen, että tuen tarve on tunnistettu ja tunnustettu on aivan oleellista ja välttämätöntä, että tässä arviointiprosessissa on jokaisen lapsen kohdalla nimenomaan tähän koulutuksen saanut varhaiskasvatuksen erityisopettaja.

Valiokunnan tulee lapsen edun ja yhdenvertaisuuden varmistamiseksi poistaa 15 d § 2 momentista sanat ”tarpeen mukaan”. Vain näin voidaan turvata, että kaikkien tukea tarvitsevien lasten tuen tarvetta arvioitaessa, suunniteltaessa ja/tai muutettaessa asiassa on käytettävissä erityispedagogista osaamista.

25.10.2021

Lapsen oikeudesta pienryhmään tai erityisryhmään on säädettävä lain tasolla

Esitys säätää uudeksi velvoitteeksi tavoitteen tukea lapsen oppimisen edellytyksiä ja edistää elinikäistä oppimista ja koulutuksellisen tasa-arvon toteuttamista inklusiivisten periaatteiden mukaisesti. Pidämme hyvänä, että lausuntopalautteen johdosta perusteluissa on täsmennetty inklusiivisuuden määritelmää. Nyt perusteluihin on lisätty, että inklusiivisuus sisältää lapselle oikeuden tuen tarpeen niin vaatiessa myös pienryhmässä tai erityisryhmässä järjestettyyn varhaiskasvatukseen ja tukeen.

Pelkkä kirjaus perusteluihin tämän osalta ei kuitenkaan riitä. Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, perustuslain 80 §:n mukaisesti yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla. Lailla nimenomaisesti säätäminen edistää oikeusturvaa ja yhdenvertaisuutta. Koska pienryhmä ja erityisryhmä tarkoittaa muutosta lapsen oikeuteen omaan peruslapsiryhmään, on välttämätöntä, että säädettäessä velvoite noudattaa inklusiivisuuden periaatetta, säädetään lain tasolla myös lapsen oikeudesta pienryhmään ja erityisryhmään sekä oikeus hakea asiaa koskevaan päätökseen muutosta.

Vaikka se, mitä erityisryhmä tarkoittaa, jää edelleen tässä vaiheessa resurssipulan vuoksi varhaiskasvatuksen järjestäjän ja tuottajan päätettäväksi, on tärkeää, että lapsen oikeudesta niihin säädetään. Tämä viitoittaa näin lainsäädännön jatkokehittämistarvetta ja -suuntaa.

Valiokunnan on esitettävä, että 15 c §:än tukipalveluihin lisätään kuuluvaksi nyt vain perusteluissa todettu lapsen oikeus pienryhmään tai erityisryhmään. Samalla on säädettävä, että asiasta on huoltajan pyynnöstä annettava myös muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös, josta voi hakea muutosta aluehallintovirastolta (15 e § ja 62 §).

Lapselle on turvattava varhaiskasvatuksen erityisopettajan tuki erityisessä tuessa kokoaikaisesti

Erityinen tuki säädetään vahvimaksi varhaiskasvatuksessa annettavaksi tuen muodoksi. Sitä annetaan, kun yleinen tai tehostettu tuki ei riitä tai lapsi tarvitsee tukea vammasta, sairaudesta, kehityksen viivästyisestä tai muusta, merkittävästi hänen toimintakykyään alentavasta oppimisen tai kehityksen tuen tarpeesta johtuen. Se on kokoaikaista tai jatkuvaa.

Miksi tai -sana? Mitä eroa on jatkuvalla ja kokoaikaisella? Tätä ei ole avattu missään. Nyt voimassa olevassa varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa jatkuva ja kokoaikainen liittyvät yhteen: ” Kun tuen tarve johtuu lapsen vaikeasta vammasta, sairaudesta, kehityksen viivästyelmästä tai sosioemotionaaliseen kehitykseen liittyvästä tuen tarpeesta, tarvitsee lapsi yleensä kokoaikaista, jatkuvaa ja yksilöllistä

25.10.2021

tukea.” Esityksestä pitäisi käydä täsmällisemmin myös ilmi, mitä tuen kokoaikaisuudella ja jatkuvuudella käytännössä uudessa erityisessä tuessa tarkoitetaan.

Valiokunnan on muutettava 15 a §:ää niin, että siinä ei säädetä erityisen tuen olevan jatkuvaa tai kokoaikaista, vaan jatkuvaa ja kokoaikaista. Säännöksestä tulee käydä selkeämmin ilmi, että erityisen tuen jatkuvuus ja kokoaikaisuus tarkoittaa sitä, että lapsi saa hänelle erityisenä tukena määrättyä tuen muotoa jokaisena varhaiskasvatuspäivänä koko päivän ajan.

Esi- ja perusopetuksessa erityiseen tukeen kuuluu aina erityisopettaja ja kokoaikaista erityisopetusta. Esiopetuksessa oleva lapsi on usein myös varhaiskasvatuksessa esiopetuksen lisäksi. OAJ pitää ehdottoman tärkeänä tuen jatkumon näkökulmasta sitä, että erityiseen tukeen kuuluu varhaiskasvatuksessakin vain ne lapset, jotka tarvitsevat kokoaikaisesti erityisopettajan tukea ja opetusta.

Varhaiskasvatuslaki edellyttää jo tällä hetkellä, että kunnan käytettävissä on oltava varhaiskasvatuksessa esiintyvää tarvetta vastaavasti varhaiskasvatuksen erityisopettajan palveluja. Tätä täydentää voimassa olevan varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden määräys: ”Kun tuen tarve johtuu lapsen vaikeasta vammasta, sairaudesta, kehityksen viivästymästä tai sosioemotionaaliseen kehitykseen liittyvästä tuen tarpeesta, tarvitsee lapsi yleensä kokoaikaista, jatkuvaa ja yksilöllistä tukea.” Siksi päiväkodeissa on olemassa ryhmiä, joissa on kokoaikaisesti yksi tai jopa kaksi varhaiskasvatuksen erityisopettajaa. Näin ollen lapsen, jolle tämän uudistuksen voimaan tultua tehdään erityisen tuen päätös, pitäisi parhaillaankin olla jo ryhmässä, jossa on vähintään yksi erityisopettaja. Näin ollen kyseessä ei ole uusi velvoite, eikä sillä ole kustannusvaikutuksia.

Niin kauan, kun lapselle riittää kevyempi tuki, hän saa tehostettua tukea. Ero, milloin lapsi on erityisessä ja milloin tehostetussa tuessa, on tällöin selkeä. Inklusio, jota tavoitellaan, ei toteudu eikä toimi, ellei tähän vahvimpaan tukeen eli erityiseen tukeen laissa säädetä kuuluvaksi kaikkien muiden tukimuotojen lisäksi kokoaikaisesti varhaiskasvatuksen erityisopettaja lapsiryhmään. Tästä säätäminen on korostetun tärkeää tilanteessa, jossa ei ole riittävää rahoitusta säätää erikseen niiden lapsiryhmien muodostamisesta ja henkilöstömitoituksesta, joissa on vain erityisen tuen päätöksen saaneita lapsia tai pidennetyn oppivelvollisuuden piiriin kuuluvia lapsia. Esimerkiksi esi- ja perusopetuksessa tällaisten oppilaiden osalta on säädetty erikseen ryhmänkoosta ja ryhmänmuodostamisesta.

Valiokunnan on säädettävä, että vastaavasti kuin esi- ja perusopetuksessa myös varhaiskasvatuksessa vahvimpaan tuen muotoon, erityiseen tukeen, kuuluu aina lapsen oikeus kokoaikaiseen varhaiskasvatuksen erityisopettajan antamaan tukeen ja opetukseen. Jos ryhmässä on lapsi, joka saa erityistä tukea, lapsiryhmässä on

25.10.2021

oltava kokoaikaisesti vähintään yksi varhaiskasvatuksen erityisopettaja.

Se, että ei tiedetä, paljonko on lapsiryhmiä, joissa tällä hetkellä on varhaiskasvatuksen erityisopettaja tai kuinka paljon varhaiskasvatuksen erityisopettajia ylipäättään maassamme on, ei saa estää asiasta säätämistä. Säännös voidaan säätää siirtymäsäännöksillä tulemaan voimaan vuonna 2030 samaan aikaan kuin varhaiskasvatuksen opettajan ja päiväkodin johtajan kelpoisuusvaateiden ja henkilöstömitoitusten osalta jo on säädetty. Siihen mennessä ehditään selvittämään tarvittavia tietoja sekä kouluttamaan riittävä määrä varhaiskasvatuksen erityisopettajia.

Tuen portaita koskevia säännöksiä on täsmennettävä ja käsitteet yhtenäistettävä

Valiokunnan tulee täsmentää tuen portaita koskevia säännöksiä ja yhtenäistettävä säännöksissä ja perusteissa käytettävät käsitteet. OAJ pitää erittäin ongelmallisena, että esityksessä säädetään tuen kolmiportaisuudesta, mutta tuen portaiden välille ei ole tehtyistä muutoksista huolimatta säädetty selkeää eroa eikä määritelty tuen portailla annettavista vähimmäistukimuodoista. Epämääräiset tuen portaat ja niihin kuuluvat tukimuodot aiheuttavat suuria ongelmia tuen toteutumiselle. Ne eivät myöskään velvoita päättäjiä resursoimaan tuen toteuttamista riittävästi. Esi- ja perusopetus on tästä hyvä esimerkki.

Tuen portaat ovat mielestämme edelleen epäselvät muun muassa seuraavista epäselvistä käsitteistä ja termeistä johtuvista syistä:

Säännöksissä ei säädetä yhdestäkään **tukimuodosta**. Niissä säädetään, että tuki voi sisältää pedagogisia, rakenteellisia ja hoidollisia **toimenpiteitä** (15 b §). Lisäksi säädetään **tukipalveluista**, joita ovat erityisopettajan antama konsultaatio ja opetus sekä varhaiskasvatukseen osallistumisen edellyttämät tulkitsemis- ja avustamispalvelut ja apuvälineet (15 c §). Tästä huolimatta säännöksissä määritellään, että yleinen, tehostettu ja erityinen tuki muodostuisi **tukimuodoista**.

Lisäksi vain yleisen tuen perustelut tunnistavat **lapsen oikeuden varhaiskasvatuslain 7 §:n mukaisiin tukitoimiin**. Koska 15 b §:ssä säädetään siitä, mitä lapsen tuki voi sisältää, pidämme tärkeänä, että siinä mainitaan myös lain 7 §:ssä säädetyt tukitoimet.

Erityisen tuen perusteluosasta (15 a §) saa sen käsityksen, että **tukipalvelut olisivat mahdollisia vain erityisessä tuessa, koska niitä ei mainita yleisen eikä tehostetun tuen perusteluissa. Perusteluiden mukaan "Kyseessä olisi vahvin varhaiskasvatuksessa annettavan tuen muoto. Erityinen tuki muodostuisi useista tukimuodoista, tukipalveluista ja olisi jatkuvaa tai kokoaikaista."** Vasta myöhemmin tukipalveluista säättävän säännöksen perusteluissa todetaan, että kaikilla tuen tasoilla lapsella olisi oikeus 15 c §:ssä mainittuihin tuen palveluihin ja apuvälineisiin lapsen tuen tarpeen mukaan.

25.10.2021

Myös tehostetun ja erityisen tuen ero on edelleen epäselvä. Tehostettua tukea annetaan perusteluiden mukaan niin kauan kuin lapsi tarvitsee tukea. Kyse voi olla pidempiaikaisesta tuen tarpeesta. Milloin pitkäaikainen tehostettu tuki muuttuu kokoaikaiseksi ja lapselle pitää tehdä erityisen tuen päätös? Tehostetussa tuessa kyseessä on samanaikaisesti toteutettavia useita tukimuotoja. Erityisessä tuessa on useita tukimuotoja, mutta erikseen ei säädetä, että niitä annetaan samanaikaisesti. Miksi näin ja mitä tällä erolla on tarkoitettu? Tämä ei käy perusteluistakaan ilmi.

Valiokunnan on täsmennettävä säännöksiä ja niiden perusteluita siten, että käytetyt käsitteet ja termit vastaavat säännöksessä ja sen perusteluissa toisiaan.

Valiokunnan tulee täsmentää tuen portaita koskevia säännöksiä niin, että niistä käy esitettyä täsmällisemmin ilmi tuen portaiden välinen ero ja niihin kuuluvat tukitoimenpiteet (tukimuodot ja tukitoimet) sekä tukipalvelut ja niissä esiintyvä laadullinen ja määrällinen ero. Mikäli on tarkoitettu, että erityiseen tukeen kuuluu aina jokin kokoaikainen tukipalvelu erotuksena tehostetusta tuesta, tulisi tästä säätää lain tasolla.

Valiokunnan on täsmennettävä esitystä, jotta siitä käy yksiselitteisesti ilmi, onko pedagogiset, rakenteelliset ja hoidolliset toimenpiteet (15 b §) sekä tukipalvelut (15 c §) kaikki mahdollisia jokaisella tuen portaalla vai ei ja mikä on tällöin tuen portailla esiintyvä ero näiden osalta erityisesti tehostetun ja erityisen tuen kohdalla.

Ratkaisun tekemisen prosessi tuen tasosta selkeytettävä perusteluissa

Esityksestä ei käy selkeästi ilmi, millainen on prosessi ja eri toimijoiden vastuut sekä rooli, kun lapsen tuen tarvetta ja sen toteuttamista ratkotaan.

Valiokunnan on lisättävä esitykseen prosessikuvaus, kuinka ratkaisu lapsen tarvitsemasta tuen tasosta tehdään.

Uusista päätöksentekovelvollisuuksista ja muutoksenhakuoikeuksista on säädettävä yksiselitteisesti

Pidämme epäselvyyttä aiheuttavan myös sitä, että 15 e §:ssä säädetään, että erityisestä tuesta annetaan päätös, mutta tukipalveluista on annettava hallintolain mukainen hallintopäätös. Pykälässä ei tule käyttää eri termiä, kun kyse on perusteluiden mukaan kummassakin tapauksessa hallintolain mukaisesta muutoksenhakukelpoisesta hallintopäätöksestä.

25.10.2021

Valiokunnan on täsmennettävä 15 e § siten, että sekä erityisestä tuesta että tukipalveluista on annettava hallintolain 7 luvun mukainen hallintopäätös.

Esityksestä ei käy riittävän selkeästi ilmi se, että tukipalveluista voi päättää osana erityisen tuen päätöstä, eikä niistä tarvitse tehdä erillistä omaa päätöstä. Tarve tehdä oma erillinen päätös tukipalveluista koskee vain tilanteita, kun niitä annetaan lapselle yleisessä tai tehostetussa tuessa.

Tukipalveluihin haetaan osana erityisen tuen päätöstä muutosta aluehallintovirastolta. Siksi on säädettävä selkeästi yhdenvertainen oikeus myös tehostetun ja yleisen tuen kohdalla hakea tukipalveluita koskevaan päätökseen muutosta aluehallintovirastolta. Nyt muutoksenhakua koskevassa säännöksessä kuitenkin lukee, että vain 15 e §:ssä tarkoitettuun lapsen **tukea** koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua aluehallintovirastolta. Sanamuoto viittaa vain lapsen tukea koskevaan päätökseen ja luvussa "Vaikutukset viranomaisiin" tuodaan esille ainoastaan erityisen tuen päätöstä koskeva muutoksenhakumahdollisuus ja siitä aiheutuva mahdollinen lisätyö aluehallintovirastoille.

Valiokunnan on selkeytettävä esitystä niin, että siitä käy selkeästi ilmi, että 15 c §:n mukaisista tukipalveluista päätetään erityisen tuen päätöksessä ja erillinen päätös tarvitaan vain yleisen ja tehostetun tuen kohdalla.

Valiokunnan on täsmennettävä lapselle annettavista tukipalveluista koskevaa 15 c §:ää sekä muutoksenhakua koskevaa 62 §:ää ja niiden perusteluita niin, että niistä käy ilmi muutoksenhakumahdollisuus tukipalveluista aluehallintovirastoon yleisessä ja tehostetussa tuessa vastaavasti kuin muutosta voi hakea päätettäessä tukipalveluista erityisen tuen päätöksessä.

Se, että tuen muotojen täsmällisemmän sääntelyn sijaan tuen saamisen turvaaminen jää muutoksenhaun varaan, ei ole lapsen ja hänen huoltajiensa kannalta paras vaihtoehto. Tämä aiheuttaa sen, että huoltajan pitää osata ja jaksaa taistella lapsen tarvitseman tuen puolesta sekä hankkia erilaisia lausuntoja, diagnooseja ja testituloksia, jotka todentavat lapsen tuen tarvetta. OAJ on huolissaan siitä, että koska tuen portaille ei säädetty selkeitä tuen muotoja, lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan joudutaan kirjaamaan tuen muodoksi järjestäjän määräyksellä se tuki, mitä varhaiskasvatuksen järjestäjällä on tarjottavana, eikä tukea, mitä lapsi yksilöllisen kehityksensä tueksi tarvitsee.

Säädösten väljyys asettaa haasteita myös aluehallintovirastolle, kun sen ratkaisee lapsen tukea koskevia oikaisuja väljien ja tulkinnanvaraisten säännösten perusteella.

25.10.2021

Jos esiopetukseen osallistuva lapsi osallistuu myös esiopetusta täydentävään varhaiskasvatukseen, lapsen päivää säätelee kaksi eri lainsäädäntöä. Tällöin tehtäisiin kaksi hallinnollista päätöstä erityisestä tuesta ja laadittaisiin kaksi tuen asiakirjaa eli HOJKS ja lapsen varhaiskasvatussuunnitelma, joissa kummassakin suunniteltaisi lapsen erityisen tuen toteuttamista. Samoin tehostetussa tuessa laadittaisi pedagoginen arvio sekä oppimissuunnitelma.

Tällaista mallia ei voi pitää lapsen eikä varhaiskasvatuksen järjestäjän kannalta tarkoituksen mukaisena. Lapsen esi- ja varhaiskasvatuspäivä on kokonaisuus. Samoin pitäisi hänen tukeaan koskevien asioiden muodostaa kokonaisuus, johon ei tarvita monin kertaista byrokratiaa ja useita eri asiakirjoja. Esitystä on täydennettävä niin, ettei kahta päätöstä ja tuen asiakirjoja tarvita.

Valiokunnan tulee muuttaa säännöksiä ja perusteluita niin, että yksi hallinnollinen päätös ja yksi tuen asiakirja riittää tukea tarvitsevalle lapselle, joka osallistuu esiopetukseen ja sitä täydentävään varhaiskasvatukseen.

Lailla on säädettävä, mitä lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan tulee kirjata

Esityksen mukaan lapsen tuen tarve, tukitoimenpiteet ja niiden toteuttaminen kirjattaisiin lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan. Lisäksi sinne kirjataan tuen vaikuttavuuden ja tukitoimien toteutumisen arviointi. Perusteluiden mukaan tämä tarkoittaa, että esimerkiksi ”ennen tehostetun tai erityisen tuen antamisen aloittamista lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan kirjattaisiin aiemmin toteutettujen tukitoimien ja niiden vaikuttavuuden arviointi, jos aiempia tukitoimia on. Arviointi pitäisi sisältää kuvauksen tukitoimista, niiden vaikuttavuuden arvioinnista ja kehittämisestä sekä perustelut millaisista tuen toimista lapsi hyötyisi.” Säännöksessä mainitaan vain tukitoimenpiteet (15 b §), mutta ei tukipalveluita (15 c §) eikä siinä kerrota mitä tuen vaikuttavuuden arvioinnin on sisällettävä.

Kirjaamisveloitteet on käytävä täsmällisemmin ilmi myös asiaa koskevista säännöksistä. Kirjaukset ovat merkittäviä, koska lapsen yleisen ja tehostetun tuen järjestäminen ratkaistaan ja erityisen tuen osalta päätetään niiden perusteella. Siksi lapsen oikeusturvan kannalta se, mitä ja miten hänen varhaiskasvatussuunnitelmaansa kirjataan, on valtakunnallisesti turvattava säännöksiin mahdollisimman tarkoin.

Valiokunnan on lisättävä 23 §:ään maininta 15 c §:n tukipalveluista ja luettelo, mitä tuen vaikuttavuuden arviointi sisältää.

25.10.2021

Avustajan ei pidä olla päiväkot-, vaan lapsi- tai ryhmäkohtainen

Nykyisen lain mukaan, jos päiväkodissa on yksi tai useampi vammaisen tai tuen tarpeessa oleva lapsi, on tämä otettava huomioon lasten taikka lapsiryhmään säädetyn henkilöstön lukumäärässä, jollei päiväkodissa ole tällaista lasta varten avustajaa. Avustajaa ei lueta henkilöstömitoitukseen.

Avustajapalvelut ovat tärkeitä ja osa lapsista tarvitsee niitä. Nyt avustamispalveluista esitetään kuitenkin erikseen säädettäväksi 15 c §:ssä, minkä johdosta edellä mainittu kirjaus tulee poistaa 35 §:n 2 momentista. 15 c §:n perusteluissa tuodaan hyvin esille, että avustajapalvelut olisivat yksittäiselle lapselle tai koko ryhmälle suunnattua tukea. Näin ollen ei pitäisi enää säätää, että riittää mikäli päiväkodissa on lasta varten avustaja. Avustajan tulee olla asiasta päätettäessä aina lapsi tai ryhmäkohtainen. On myös kirjattava, että avustaja ei sulje pois muita rakenteellisiakaan tuen muotoja.

Säännös, joka sulkee pois mahdollisuuden toteuttaa kaikkia laissa säädettyjä tukitoimia lapsen tuen tarpeen mukaisesti samanaikaisesti ei sovi enää lakiin tuen kolmiportaisuuden kanssa.

Valiokunnan on poistettava 35 ja 38 §:n säännöksistä avustajaa koskevat kirjaukset.

Tuen portaalle voi siirtyä suoraan sekä liikkua niillä joustavasti molempiin suuntiin

Perusteluissa todetaan, että erityisen tuen antaminen ei edellytä tehostetun tuen saamista, vaan lapsi voisi siirtyä suoraan yleisestä tuesta erityiseen tukeen, mikäli tuen tarve vaatii erityisen tuen antamista. Tämän pitäisi olla mahdollista myös tehostetun tuen osalta. Varhaiskasvatuksen aloittavalla lapsella pitää olla oikeus saada sitä tukea, mitä hän tarvitsee.

Tämä pitäisi todeta kuitenkin säännösten tasolla vastaavasti kuin perusopetuslaissa. Pelkkä perusteluissa maininta ei riitä. Perusopetuslain (17 § 4 mom.) mukaan erityisen tuen päätös voidaan tehdä ennen esi- tai perusopetuksen alkamista taikka esi- tai perusopetuksen aikana ilman tehostetun tuen antamista.

Vähintään perustelussa pitäisi todeta myös se, että tuen tasoilla voidaan siirtyä joustavasti molempiin suuntiin. Lausuntopalautekohdassa todetaan, että tämä olisi lisätty perusteluihin, mutta se edelleen puuttuu sieltä.

Valiokunnan on täsmennettävä esitystä niin, että tuen tasoilla voidaan siirtyä joustavasti eikä tehostetun tai erityisen tuen edellytyksenä ole, että lapsi on ensin saanut alemmalle portaalle kuulunutta tukea.

25.10.2021

Yhteistyöstä huoltajan kanssa säädettävä esiopetusta vastaavasti

Esityksen perusteluissa tuodaan esille, että hallintolaki edellyttää ennen päätöksen tekemistä lapsen huoltajan kuulemistä hallintolain 34 §:n mukaisesti. Pidämme hämmäntävänä sitä, että toisin kuin esi- ja perusopetuksen osalta perusopetuslaissa, varhaiskasvatuslaissa ei esitetä tästäkään säädettäväksi säännösten alalla edes erityisen tuen kohdalla. On hämmäntävää, jos lait eivät monin osin ole säädetty toisiaan vastaavalla tavalla.

Valiokunnan on lisättävä säännökseen velvoite ennen erityistä tukea koskevan päätöksen tekemistä varhaiskasvatuksen järjestäjälle lapsen huoltajan tai laillisen edustajan kuulemisesta siten kuin hallintolain 34 §:ssä säädetään. Samalla on harkittava pitääkö vastaava kuulemisvelvollisuus lisätä myös muihin päätöksentekoa edellyttäviin kohtiin.

Lapsella on oikeus saada tukea myös tilanteissa, joissa huoltaja vastustaa tuen antamista. Esityksestä pitäisi käydä paremmin ilmi, kuinka tällöin on toimittava. Nyt perusteluissa todetaan vain, että asiassa voisi hakea muutosta siten kuin muutoksenhausta säädetään.

Esityksestä on käytävä ilmi, milloin edellytetään huoltajan vastustaessa tuen antamista lapselleen päätöksen tekemistä monijäseninen toimielimen toimesta. Edellytetäänkö tätä vain erityisen tuen päätöksen osalta vai myös esimerkiksi tukipalveluitakin koskevan päätöksen osalta?

Muutoksenhakusäännöksessä (62 §) säädetään nyt jo, että lapsen varhaiskasvatusta koskevaan päätökseen voi hakea muutosta kunnan monijäseniseltä toimielimeltä. Huoltajan tuen vastustaminen rinnastunee vastaavan kaltaiseksi päätökseksi, joten myös tältä osin olisi säädettävä asiasta selkeämmin.

Valiokunnan on täsmennettävä, kuinka varhaiskasvatuksen järjestäjän on toimittava tilanteessa, jossa huoltaja ei hyväksy lapselleen järjestäjän tarpeellisena pitämiä tukitoimia.

Varhaiskasvatuksen tuen uudistamista on jatkettava ja resursoitava se nykyistä paremmin

Varhaiskasvatuksen tuen uudistaminen ei tule kerralla valmiiksi. Nyt käytössä olevalla 15 miljoonalla ei pystytäkään tekemään kaikkia tarvittavia toimia, jotka laadun ja lasten yhdenvertaisen kohtelun ja oikeusturvan takaamisen näkökulmasta ovat välttämättömiä. Varhaiskasvatuksessa on esimerkiksi jo muun henkilöstön osalta säädetty muun muassa päiväkodissa noudatettavasta ryhmäkoosta ja henkilöstömitoituksesta lukuun ottamatta erityisopettajia ja erityisryhmiä.

25.10.2021

Varhaiskasvatuslaki korostaa pedagogiikan merkitystä ja samalla varhaiskasvatuksen opettajien ja erityisopettajien pedagogista vastuuta. Jotta lapsen kasvun, kehityksen ja oppimisen tuki voidaan turvata, varhaiskasvatuksen erityisopettajien määrää tulee lisätä säätämällä varhaiskasvatuksen erityisopettajamitoituksesta. Mitoitukseksi esitämme, että varhaiskasvatuksen sekä esiopetuksen järjestäjällä ja tuottajalla on oltava vähintään yksi varhaiskasvatuksen erityisopettaja jokaista varhaiskasvatuksessa olevaa 100 lasta kohden. Tähän suhdelukuun ei laskettaisi pysyvästi erityisryhmissä työskenteleviä varhaiskasvatuksen erityisopettajia. Esi- ja alkuopetuksessa suhdeluku olisi 1:50.

Lisäksi eniten tukea tarvitsevien lasten oikeus laadukkaaseen varhaiskasvatukseen edellyttää, että varhaiskasvatuslaissa säädetään erikseen erityisryhmien ryhmäkoosta ja henkilöstömitoituksesta. Varhaiskasvatuksessa on säädettävä jatkossa erikseen lapsiryhmän muodostamisesta ja henkilöstömitoituksesta niiden lapsiryhmien osalta, joissa on vain erityisen tuen tai pidennetyn oppivelvollisuuden omaavia lapsia. Koska varhaiskasvatus on lapsen oikeus, on lainsäädäntö tasolla säädettävä myös lapsen oikeudesta saada varhaiskasvatusta tilanteissa, jossa hän on erikoissairaanhoidon tarpeessa. Lisäksi on säädettävä yhteistyöstä "sairaala-varhaiskasvatusta" antavan tahon ja lapsen varhaiskasvatuksen järjestämisvastuussa olevan kunnan kanssa. Esi- ja perusopetuksessakin on oppilaille säädetty oikeus ns. sairaalaopetukseen vastaavissa tilanteissa sekä yhteistyöstä sairaalaopetusta antavan tahon kanssa.

Esitämme, että valiokunta antaa lausuman, jossa se edellyttää, että lapsen tuen säännösten kehittämistä jatketaan seuraavalla hallituskaudella ja siihen resursoidaan riittävä rahoitus, jotta voidaan säätää myös erityisopettajamitoituksesta, erityisryhmien ryhmäkoosta ja henkilöstömitoituksesta sekä erikoissairaanhoidon tarpeessa olevalle lapselle oikeus saada varhaiskasvatusta ja yhteistyön toteuttamisesta sen osalta.

Laadukas varhaiskasvatus lähtee laadukkaasta johtamisesta. Inklusiivisuus ja erityispedagogiikan johtaminen vaatii myös johtajalta ymmärrystä ja osaamista. Johtajalla on oltava niiden johtamistyöhön myös aikaa, siksi on säädettävä mitoituksesta, kuinka monta suoraa johdettavaa yhdellä päiväkodin johtajalla voi olla sekä toimivasta johtamisjärjestelmästä. Mitoitukseksi esitämme, että yhdellä päiväkodin johtajalla voi olla korkeintaan 20 suoraa johdettavaa. Tämän mahdollistamiseksi päiväkodeissa on oltava päiväkodin johtajan tueksi apulaisjohtajajärjestelmä, jotta työtehtäviä ja vastuuta voidaan jakaa.

Esitämme, että valiokunta antaa lausuman, jossa se edellyttää säädettäväksi mitoitusta, kuinka monta suoraa johdettavaa yhdellä päiväkodin johtajalla voi olla ja kehitettäväksi toimivan johtamisjärjestelmän apulaisjohtajineen.

25.10.2021

Varhaiskasvatuksen opettajien ja -erityisopettajien saatavuus on ehdoton edellytys laadukkaaseen ja turvalliseen varhaiskasvatukseen toteutumiselle.

Esitämme, että valiokunta antaa lausuman, jossa se edellyttää, että varhaiskasvatuksen opettajien ja -erityisopettajien koulutusten aloituspaikat vastaavat esiintyvää tarvetta ja että alan vetovoimaan sekä alalle sitoutumisen keinoin kiinnitetään huomiota.

Henkilöstön osaamisen lisäämiseksi ja varhaiskasvatuksen laadun vahvistamiseksi varhaiskasvatuksen opettajan ja -erityisopettajan kelpoisuusvaatimuksia tulee nostaa.

Esitämme, että valiokunta antaa lausuman, jossa se edellyttää, että varhaiskasvatuksen opettajan ja -erityisopettajan kelpoisuusvaatimukseksi säädetään kasvatustieteen maisteritutkinto (varhaiskasvatus).

Lapsiryhmän koko, rakenne ja ikäjakauma sekä ryhmän pysyvyys vaikuttavat keskeisesti siihen, miten laadukkaasti varhaiskasvatusta voidaan toteuttaa ja miten lapsen yksilölliset tarpeet on mahdollista ottaa huomioon. Tällä hetkellä varhaiskasvatuksen järjestäjät ja tuottajat täyttävät lapsiryhmät äärimmilleen, jolloin ei jää liikkumavaraa käyttää joustavasti esimerkiksi rakenteellisen tuen keinovalikkoa, vaikka lapsen tuen tarve sitä vaatisi.

Esitämme valiokunnalle lausumaa, jossa se edellyttää, että varhaiskasvatus tulee mitoittaa vastaamaan aitoa väestöennustetta ja lapsimäärää sekä tiedossa olevia ja tulevia odotettavia tuen tarpeita. Varhaiskasvatuksen järjestäjän toimintatapa täyttää lapsiryhmät lain sallimaan enimmäismäärään tulee muuttaa niin, että se ottaa paremmin huomioon subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden, valtakunnallisen tavoitteen osallistumisasteen nostosta sekä jo tiedossa olevat tukea tarvitsevat lapset että ennakoitujen toimintavuoden aikana ilmenevät tuen tarpeet.

Tiivistelmä

Esitystä on lausuntopalautteen perusteella korjattu monin paikoin oikeaan suuntaan, mutta ei vielä riittävästi. OAJ pyytää sivistysvaliokuntaa tekemään HE 148/2021 vielä seuraavat muutokset:

Varhaiskasvatuksen erityisopettajan erityispedagoginen osaaminen on turvattava jokaisen lapsen tuen tarpeen arviointiprosessiin.

Lapsen oikeudesta pienryhmään tai erityisryhmään on säädettävä lain tasolla. Pelkkä maininta perusteluissa ei riitä, kun säädetään inklusiivisuuden periaatteet tavoitteeksi.

Vahvimman tuen muodon, erityisen tuen, on turvattava lapselle kokoaikainen varhaiskasvatuksen erityisopettajan tuki. Jos ryhmässä on lapsi, joka saa erityistä tukea, lapsiryhmän henkilöstörakenteeseen on kuuluttava vähintään yksi varhaiskasvatuksen erityisopettaja.

25.10.2021

Säännöksiä ja niiden perusteluita on täsmennettävä siten, että käytetyt käsitteet ja termit vastaavat säännöksessä ja sen perusteluissa toisiaan ja niistä käy täsmällisemmin ilmi tuen portaiden välinen ero ja niihin kuuluvat tuen muodot, tukitoimenpiteet sekä tukipalvelut.

Uusista päätöksentekovelvollisuuksista ja muutoksenhakuoikeuksista on säädettävä yksiselitteisesti ja yhtenevin termein. Esitys on tältä osin vielä monin kohdin puutteellinen.

Säännöksiä ja perusteluita on muutettava niin, että yksi hallinnollinen päätös ja yksi tuen asiakirja riittäisi lapselle, joka osallistuu esiopetukseen sekä sitä täydentävään varhaiskasvatukseen.

Lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaa koskevia säännöksiä on täsmennettävä niin, että ne vastaavat perusteluissa esitettyjä vaatimuksia tuen prosessin etenemisestä sekä lapsen varhaiskasvatussuunnitelman sisällöstä.

Avustajaa koskevat kirjaukset 35 ja 38 §:n säännöksistä on poistettava.

Esitystä on selkeytettävä niin, että siitä käy ilmi mahdollisuus liikkua tuen tasoilla tasolta toiselle joustavasti sekä siirtyä mille tahansa tasolle suoraan.

Valiokunnan on lisättävä esitykseen prosessikuvaus, kuinka ratkaisu lapsen tarvitsemasta tuen tasosta tehdään

Ennen erityistä tukea koskevan päätöksen tekemistä varhaiskasvatuksen järjestäjälle on lisättävä velvoite lapsen huoltajan kuulemisesta hallintolain mukaisesti. Samalla on harkittava pitääkö vastaava kuulemisvelvollisuus lisätä myös muihin päätöksentekoa edellyttäviin kohtiin.

Valiokunnan on täsmennettävä, kuinka varhaiskasvatuksen järjestäjän on toimittava tilanteessa, jossa huoltaja ei hyväksy lapselleen järjestäjän tarpeellisenä pitämiä tukitoimia.

LIITE OAJ:n esitys pykäliin tehtävistä muutoksista

Opetusalan Ammattijärjestö OAJ

Heljä Misukka
koulutusjohtaja

Minttu Ilveskivi-Hentilä
erityisasiantuntija