

LUONNOS

Hallituksen esitys eduskunnalle varhaiskasvatuslain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatuslakia siten, että siinä säädettäisiin varhaiskasvatuksessa olevan lapsen oikeudesta tarvitsemaansa tukeen sekä varhaiskasvatuksessa annettavan tuen rakenteesta.

Lakiin ehdotetaan luotavaksi nykyistä vahvempi jatkumo esi- ja perusopetukseen. Lakiin esitetään lisättäväksi uusi 3 a luku. Luvussa säädettäisiin lapsen oikeudesta varhaiskasvatuksessa annettavaan tukeen, annettavasta tuesta ja tuen toteutuksesta sekä tuen tarpeen arvioinnista, hallintopäätöksen tekemisestä sekä muutoksenhausta.

Esitys liittyy valtion vuoden 2022 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2022.

LUONNOS

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Varhaiskasvatuslain nojalla annettava tuki	4
2.2 Perusopetuslain nojalla annettava tuki	7
2.3 Sosiaali- ja terveydenhuollon tuen kokonaisuus	9
2.4 Tuen tilastot varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa	11
2.5 Nykytilan arviointi	11
3 Tavoitteet	17
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	17
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	17
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	18
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	18
4.2.2 Vaikutukset viranomaisiin	19
4.2.3 Yritysvaikutukset	20
4.2.4 Vaikutukset lapsiin ja perheisiin	21
4.2.5 Yhteiskunnalliset vaikutukset	23
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	23
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	23
5.2 Pohjoismaiden lainsäädäntö	25
6 Lausunto- ja kuulemispalaute	27
7 Säännöskohtaiset perustelut	27
7.1 Varhaiskasvatuslaki	27
8 Voimaantulo	32
9 Toimeenpano ja seuranta	32
10 Suhde muihin esityksiin.....	33
10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä	33
10.2 Suhde talousarvioesitykseen	33
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	33
LAKIEHDOTUS	42
Laki varhaiskasvatuslain muuttamisesta	42
LIITE	45
RINNAKKAISTEKSTI.....	45
Laki varhaiskasvatuslain muuttamisesta	45

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Varhaiskasvatus ja päivähoitopalvelujen lainsäädännön valmistelu, hallinto ja ohjaus siirtyivät vuoden 2013 alusta sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriöön. Varhaiskasvatuksessa annettavasta tuesta on keskusteltu varhaiskasvatuslain kehittämisen eri vaiheissa. Esimerkiksi keväällä 2015 lausuntokierroksella olleessa hallituksen esityksessä ehdotettiin varhaiskasvatuksessa annettavan tuen sääntelyä, mutta ehdotus raukesi hallituskauden päättyessä. Lausunnoilla ollut lainsäädännön muutos pohjautui osittain varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön uudistamistyöryhmän raporttiin Kohti varhaiskasvatuslakia (Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:11). Raportissa esitettiin varhaiskasvatuslain kokonaisuudistukseen sisältyväksi myös varhaiskasvatuksessa annettavan tuen sääntelyä.

Nykyinen varhaiskasvatuslaki (540/2018) tuli voimaan 1.9.2018. Laissa ei säädetä varhaiskasvatuksessa annettavan tuen rakenteesta. Lain eduskuntakäsittelyn yhteydessä eduskunta edellytti (EV 67/2018 vp), että valtioneuvosto valmistelee hallituksen esityksen varhaiskasvatuksessa tarjottavasta tuesta.

Vuonna 2015 lakiuudistuksessa (580/2015) lasten päivähoidosta annetun lain (36/1973) nimi muutettiin varhaiskasvatuslaiksi ja lakiin lisättiin säännökset varhaiskasvatussuunnitelmasta. Varhaiskasvatuslain (540/2018) kokonaisuudistuksen yhteydessä varhaiskasvatuksen kytkentä sosiaalihuollon säädöksiin katkesi. Varhaiskasvatukseen aikaisemmin sovelletut eri sosiaalihuollon järjestämistä koskeviin lakeihin ja asetuksiin sekä lasten päivähoidosta annettuun asetukseen kuuluneet säännökset koottiin varhaiskasvatuslakiin. Lainsäädännön uudistamisen yhteydessä perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota, että lakiehdotukseen ei sisälly erityisiä säännöksiä vammaisen tai muun erityisen tuen tarpeessa olevan lapsen tukitoimien järjestämisestä varhaiskasvatuksessa. Hallituksen esityksen (HE 40/2018 vp) mukaisen hallinnonalasiirron loppuunsaattaminen merkitsi osaltaan sitä, että sosiaalihuoltoa koskevan lainsäädännön soveltaminen varhaiskasvatustoimintaan lakkasi kokonaan. Perustuslakivaliokunta katsoi, että eräitä vammaisen lapsen oikeuksien kannalta keskeistä lainsäädäntöä ei enää jatkossa sovelleta varhaiskasvatukseen, joka voisi heikentää muun muassa vammaisten lasten asemaa. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta (PeVL 17/2018 vp, s. 3 ja 10) asetti tavallisen lain säätämisyhteistyössä säätämisen ehdoksi, että laissa on myös säädettävä vammaisten lasten tukitoimien vaikutuksista varhaiskasvatuksen henkilöstömitoitukseen. Vastaavasti sivistysvaliokunta (SiVM 5/2018 vp, s. 8) katsoi, että lapsen edun kannalta keskeisin puute hallituksen esityksessä on se, että siitä puuttuu erityiset säännökset lapsen tuen järjestämisestä varhaiskasvatuksessa. Kyseisessä hallituksen esityksessä (HE 40/2018 vp, s. 80) erikseen mainittiin, että tukea koskien opetus- ja kulttuuriministeriö aloittaisi erillisen valmistelutyön.

Varhaiskasvatuksen yhdenvertaista saavutettavuutta on parannettu kuluvalle hallituskaudella alentamalla varhaiskasvatusmaksuja muuttamalla varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annettua lakia (1052/2020) ja palauttamalla varhaiskasvatuslakiin (1395/2020) subjektiivinen oikeus kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen. Lisäksi valtioneuvosto muutti päiväkotien henkilöstön ja lasten välistä suhdelukua (1586/2019). Muutoksen jälkeen päiväkodeissa on seitsemän lasta yhtä kasvattajaa kohden. Suhdeluvun muutos koskee kolme vuotta täyttäneitä lapsia, jotka ovat päiväkodissa yli viisi tuntia päivässä. Opetus- ja kulttuuriministeriön käynnistämä viisivuotiaiden lasten maksuttoman 20 viikkotuntin varhaiskasvatuksen kokeilu alkoi 1.8.2018. Ministeriö myöntää osallistuville kunnille avustusta kokeilun toteuttamiseen. Maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilua jatkettiin kolmannella kaudella elokuun alusta 2020 heinäkuun 2021 loppuun.

LUONNOS

Pääministeri Marinin hallitusohjelman (s.167) mukaan varhaiskasvatukseen kehitetään kolmiportaisen tuen malli.

1.2 Valmistelu

Asiaa on valmisteltu virkатыönä opetus- ja kulttuuriministeriössä. Valmistelua on tehty myös Oikeus oppia – Oppimisen tuen, lapsen tuen ja inklusion edistämistoimia varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa valmistelevassa työryhmässä, jossa järjestettiin kuulemistilaisuuksia lainsäädännön kehittämistarpeista.

Esitysluonnos on annettu lausuntokierroksella Lausuntopalvelu.fi –sivustolla. Lausuntoaika on 3.5.2021—7.6.2021.

Esitystä käsitellään kunnan viranhaltijain neuvotteluoikeudesta annetun lain (389/1944) tarkoittamassa neuvottelussa toukokuussa 2021.

Esitys käsitellään kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa syksyllä 2021.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Varhaiskasvatuslain nojalla annettava tuki

Varhaiskasvatuslaissa säädetään lapsen oikeudesta varhaiskasvatukseen, varhaiskasvatuksen järjestämisestä ja tuottamisesta sekä varhaiskasvatuksen tietovarannosta. Varhaiskasvatuksella tarkoitetaan varhaiskasvatuslain 2 §:n mukaan lapsen suunnitelmallista ja tavoitteellista kasvatuksen, opetuksen ja hoidon muodostamaa kokonaisuutta, jossa painottuu erityisesti pedagogiikka.

Varhaiskasvatuksen tavoitteista säädetään varhaiskasvatuslain 3 §:ssä. Säännöksen mukaan varhaiskasvatuksen tavoitteena on edistää jokaisen lapsen iän ja kehityksen mukaista kokonaisvaltaista kasvua, kehitystä, terveyttä ja hyvinvointia sekä tukea oppimisen edellytyksiä ja edistää elinikäistä oppimista ja koulutuksellisen tasa-arvon toteutumista. Tavoitteena on lisäksi varmistaa kehittävä, oppimista edistävä, terveellinen ja turvallinen varhaiskasvatusympäristö sekä tunnistaa lapsen yksilöllisen tuen tarve ja järjestää tarkoituksenmukaista tukea varhaiskasvatuksessa tarpeen ilmettyä tarvittaessa monialaisessa yhteistyössä.

Varhaiskasvatuslain 4 § velvoittaa ottamaan huomioon lapsen edun ensisijaisuuden varhaiskasvatusta suunniteltaessa, järjestettäessä tai tuotettaessa ja siitä päätettäessä. Lapsen edun ensisijaisuus on toiminnan järjestämistä sekä lain tulkintaa ohjaava yleinen periaate.

Lapsen oikeudesta varhaiskasvatukseen säädetään varhaiskasvatuslain 12 §:ssä. Pykälän 1 momentissa turvataan kaikille lapsille subjektiivinen oikeus täysipäiväiseen ja kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen. Pykälän 2 momentissa turvataan osa-aikainen täydentävä varhaiskasvatus niille lapsille, jotka osallistuvat ennen oppivelvollisuusiikää perusopetuslain tarkoittamaan esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan taikka perusopetukseen.

Olenainen lapsen tukea koskeva säännös liittyy varhaiskasvatuslain 23 §:ään, jossa säädetään lapsen henkilökohtaisesta varhaiskasvatussuunnitelmasta. Pykälän mukaan päiväkodissa tai perhepäivähoidossa olevalle lapselle on laadittava henkilökohtainen varhaiskasvatussuunnitelma lapsen kasvatuksen, opetuksen ja hoidon toteuttamiseksi. Lapsen varhaiskasvatussuunni-

LUONNOS

telmaan on kirjattava tavoitteet lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamiseksi lapsen kehitystä, oppimista ja hyvinvointia tukevalla tavalla sekä toimenpiteet tavoitteiden toteuttamiseksi. Lisäksi suunnitelmaan kirjataan lapsen tuen tarve, tukitoimenpiteet ja niiden toteuttaminen. Lapsen varhaiskasvatussuunnitelma laaditaan yhteistyössä henkilöstön ja lapsen vanhempien tai muiden huoltajien kanssa. Sen laatimiseen osallistuvat lapsen opetuksesta, kasvatuksesta ja hoidosta vastaavat henkilöt. Päiväkodeissa sen laatimisesta vastaa varhaiskasvatuksen opettajaksi kelpoinen henkilö. Varhaiskasvatuksen sosionomin osaamista voidaan hyödyntää erityisesti lasten ja perheiden palvelujärjestelmän tuntemuksen osalta. Varhaiskasvatuksen erityisopettaja osallistuu lapsen tuen tarpeen, tukitoimenpiteiden tai niiden toteuttamisen arviointiin tarpeen mukaan. Varhaiskasvatuksen opettajan asiantuntijuutta voidaan käyttää perhepäivähoidossa olevan lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaa tehtäessä. Lapsen varhaiskasvatussuunnitelman laatimiseen osallistuvat tarpeen mukaan myös muut viranomaiset, asiantuntijat ja muut tarvittavat tahot. Jos tuen tarpeen arviointi edellyttää sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten asiantuntemusta, on näiden osallistuttava arvioinnin tekemiseen varhaiskasvatuksen järjestäjän pyynnöstä. Lapsen mielipide ja toiveet tulee selvittää ja huomioida lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaprosessissa.

Lain 23 §:n 3 momentin mukaan lapsen varhaiskasvatussuunnitelman toteutumista sekä lapsen tuen tarvetta, riittävyyttä ja tarkoituksenmukaisuutta on arvioitava, ja suunnitelma on tarkistettava vähintään kerran vuodessa. Suunnitelma on kuitenkin tarkistettava tätä useammin aina, kun siihen on lapsen tarpeista johtuva peruste.

Varhaiskasvatuslain 25 § velvoittaa kunnan, kuntayhtymän ja yksityisen palveluntuottajan huolehtimaan siitä, että varhaiskasvatuksessa on riittävä määrä varhaiskasvatuslain 6 luvussa säädettyä eri kelpoisuusvaatimukset täyttävää henkilöstöä, jotta varhaiskasvatukselle säädetty tavoitteet voidaan saavuttaa, ja jotta myös vammaisten ja muiden lasten tuen tarpeisiin vastataan. Kunnan käytettävissä on oltava varhaiskasvatuksessa esiintyvää tarvetta vastaavasti varhaiskasvatuksen erityisopettajan palveluja. Lisäksi varhaiskasvatuksessa voi olla lasten tarpeet ja varhaiskasvatuksen tavoitteet huomioiden myös muuta henkilöstöä.

Päiväkodin henkilöstön mitoituksista säädetään varhaiskasvatuslain 35 §:ssä. Pykälän 1 momentin nojalla päiväkodissa tulee kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olla varhaiskasvatuksessa olevien lasten määrään, heidän ikäänsä ja varhaiskasvatuksessa päivittäin viettämäänsä aikaan suhteutettuna riittävä määrä henkilöitä, joilla on varhaiskasvatuslaissa säädetty varhaiskasvatuksen opettajan, sosionomin tai lastenhoitajan ammatillinen kelpoisuus. Pykälän 2 momentissa säädetään, että jos päiväkodissa on yksi tai useampi vammaisen tai muuten tuen tarpeessa oleva lapsi, on tämä otettava huomioon lasten taikka 1 momentissa tarkoitettujen henkilöitten lukumäärässä, jollei päiväkodissa ole tällaista lasta varten avustajaa. Avustajaa ei lueta 1 momentissa tarkoitettuun mitoitukseen. Pykälän 3 momentin mukaan päiväkodin yhdessä ryhmässä saa olla yhtä aikaa läsnä enintään kolmea varhaiskasvatuksen tehtävissä olevaa 1 momentissa tarkoitettua henkilöä vastaava määrä lapsia.

Varhaiskasvatuslain 38 §:ssä säädetään perhepäiväkodin henkilöstön mitoituksista. Pykälän 2 momentin mukaan myös perhepäiväkodin lasten tai varhaiskasvatuksen tehtäviin osallistuvien henkilöiden lukumäärässä on otettava huomioon, jos perhepäiväkodissa on yksi tai useampi vammaisen tai muuten tuen tarpeessa oleva lapsi, jollei perhepäiväkodissa ole tällaista lasta varten avustajaa. Päiväkodin ja perhepäiväkodin henkilöstön mitoituksista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksessa varhaiskasvatuksesta (753/2018).

Varhaiskasvatuslain 40 §:n velvoittaa, että sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään, lapsen tuen tarvetta, tukitoimia ja niiden toteuttamista koskevat tiedot sekä lapsen henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointia koskevat tiedot

LUONNOS

ovat salassa pidettäviä. Lisäksi varhaiskasvatuslain 23 §:ssä tarkoitettu lapsen varhaiskasvatussuunnitelma on salassa pidettävä. Varhaiskasvatuslain 41 § sisältää erityissäännökset oikeudesta poiketa salassapitovelvoitteista. Pykälän 2 momentin mukaan lapsen varhaiskasvatuksesta vastaavilla henkilöillä ja tuen tarpeen, tukitoimenpiteiden tai niiden toteuttamisen arviointiin osallistuvilla henkilöillä on salassapitovelvollisuuden estämättä oikeus saada toisiltaan ja luovuttaa toisilleen sekä varhaiskasvatuksen järjestäjälle ja tuottajalle sellaiset tiedot, jotka ovat varhaiskasvatuksen järjestämisen, tuottamisen ja tuen arvioinnin kannalta välttämättömiä.

Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet

Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet on varhaiskasvatuslain perusteella Opetushallituksen antama valtakunnallinen määräys, jonka mukaan paikalliset ja lasten varhaiskasvatussuunnitelmat laaditaan ja varhaiskasvatus toteutetaan. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden laatimista ohjaa erityisesti varhaiskasvatuslaki, jossa säädetään lapsen oikeudesta varhaiskasvatukseen sekä varhaiskasvatuksen tavoitteista.

Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden (Opetushallitus, 2018) mukaan kehityksen ja oppimisen tuki rakentuu lasten yksilöllisiin tarpeisiin vastaamisesta sekä yhteisöllisistä ja oppimisympäristöihin liittyvistä ratkaisuista. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa tuodaan esille, että lapsen tuen tarve voi vaihdella. Tuen tarve voi olla lyhytaikaista ja vähäistä, jolloin 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. Tukea voidaan antaa lapselle monin tavoin. Tuki voi sisältää pedagogisia, rakenteellisia ja hyvinvointia tukevia muita järjestelyjä. Pedagogisia järjestelyjä ovat esimerkiksi varhaiskasvatuksen erityisopettajan konsultoiva tai jaksottainen tuki, lapsikohtainen ohjaaminen, tulkitsemis- ja avustamispalvelut sekä erityisten apuvälineiden sekä tieto- ja viestintäteknologian käyttö. Lapsen tukeen voi myös kuulua viittomien ja kuvien käyttö tai muu kielen ja kommunikoinnin tukeminen. Rakenteellisia järjestelyjä ovat muun muassa ryhmän lapsimäärän pienentäminen sekä henkilöstön mitoittamiseen tai rakenteeseen liittyvät ratkaisut. Hyvinvointia tukevia muita järjestelyjä ovat esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijoiden antama ohjaus ja konsultaatio.

Varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa todetaan, että kun lapsen tuen tarve johtuu lapsen vaikeasta vammasta, sairaudesta, kehityksen viivästyästä tai sosioemotionaaliseen kehitykseen liittyvästä tuen tarpeesta, tarvitsee lapsi yleensä kokoaikaista, jatkuvaa ja yksilöllistä tukea. Tällöin lapsella on usealla kehityksen osa-alueella haasteita tai jollakin alueella erittäin suuri tuen tarve. Lapsen kehityksen ja oppimisen tuki vertaisryhmässä edellyttää suunnitelmallisuutta, erityisosaamista sekä mahdollisesti erilaisia järjestelyjä tai apuvälineitä. Lapsi tarvitsee apua ryhmässä toimimiseen, toiminnallista eriyttämistä sekä aikaa perustaitojen harjoitteluun. Tällöin tuki voi edellyttää henkilöstön erityispedagogisen tai sairaanhoidollisen osaamisen vahvistamista tai monialaista yhteistyötä sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijoiden kanssa.

Varhaiskasvatuksen järjestäminen

Varhaiskasvatuslain 5 §:n mukaisesti kunnan on huolehdittava lasten varhaiskasvatuksen järjestämisestä asukkaalleen. Kunnan asukkaalla tarkoitetaan sitä, jonka kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on. Jollei lapsella ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa, häntä pidetään sen kunnan asukkaana, jossa hän oleskelee.

LUONNOS

Lapsella on tietyissä tilanteissa oikeus saada varhaiskasvatusta myös kunnalta, joka ei ole lapsen kotikunta. Kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden muutoin niin vaatiessa kunnan on huolehdittava varhaiskasvatuksen järjestämisestä muullekin kunnassa oleskelevälle henkilölle kuin kunnan asukkaalle.

Kunnan on järjestettävä varhaiskasvatusta myös lapselle, joka asuu vanhempiensa tai muiden huoltajiensa työn, opiskelun tai vastaavien syiden vuoksi kotikuntansa ulkopuolella, eikä hänen kotikuntansa kotikuntalain 3 §:n perusteella muutu tai hänellä ei ole kotikuntaa Suomessa.

Varhaiskasvatuslain mukaisesti varhaiskasvatusta on järjestettävä myös lapsen vanhempien tai muiden huoltajien asuessa eri paikkakunnilla, jolloin lapsen kotikunta on sama kuin toisen huoltajan, mutta jaetun asumisen takia hän asuu ja hänellä on varhaiskasvatuksen tarve molemmilla paikkakunnilla.

Kunnalla on mahdollisuus sopia varhaiskasvatuksen järjestämisestä ja kustannusten korvaamisesta lapsen kotikunnan sekä toisen, varhaiskasvatusta järjestävän kunnan kesken kuntien välisellä sopimuksella. Varhaiskasvatuslaissa tarkoitettua päiväkotij- ja perhepäivähoitona järjestettävästä varhaiskasvatuksesta voidaan määrätä kuukausimaksu. Laissa varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista (1503/2016) 4 §:n 5 momentin mukaisesti lapsen huoltajien asuessa eri osoitteessa, mutta lapselle järjestetään varhaiskasvatusta vain yhdessä kunnassa, määrätään maksu sen perheen tulojen perusteella, jonka luona lapsella on väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) mukainen asuinpaikka. Jos lapselle järjestetään varhaiskasvatusta kahden kunnan alueella, on maksu määrättävä erikseen molemmissa kunnissa. Tällöin maksu määrätään osa-aikaisen varhaiskasvatuksen kuukausimaksuna.

2.2 Perusopetuslain nojalla annettava tuki

Lapsen kehityksen ja oppimisen tuen sääntely poikkeaa varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa. Esiopetuksessa tuki järjestetään perusopetuslain (628/1998) säännösten mukaan, joissa tuen muodot ja tuen prosessi on kuvattu. Perusopetuslain nojalla annettava tuki on kolmiportainen. Opetuksen yhteydessä annettavaa yleistä tukea vahvemmat tukimuodot ovat tehostettu tuki ja erityinen tuki. Oppilaalle, joka tarvitsee pidempikestoista ja laajempaa tukea annetaan tehostettua tukea tai tehdään erityisen tuen päätös, jossa määrätään oppilaan opetuksen järjestämisestä ja hänen tarvitsemistaan tukipalveluista. Varhaiskasvatuslaissa tuen rakenne ei jäsenny yhtä selkeästi kuin perusopetuslaissa, vaan siihen viitataan useassa eri lainkohdassa. Varhaiskasvatuslaissa ei myöskään säädetä tuen kolmiportaisuudesta, eikä tuen käsitteistö vastaa perusopetuslain tuen käsitteistöä.

Perusopetuslain 30 §:n 1 momentin mukaan lapsilla on oikeus saada riittävää tukea heti tuen tarpeen ilmetessä. Lapsen kasvun ja oppimisen tuki jakautuu perusopetuslain 16, 16 a ja 17 §:ssä tehostettuun tukeen sekä erityiseen tukeen. Perusopetuslain 16 §:n 1 momentin mukaan oppilaalla, joka on tilapäisesti jäänyt jälkeen opinnoissaan tai muutoin tarvitsee oppimisessaan lyhytaikaista tukea, on oikeus saada tukiopetusta. Pykälän 2 momentin mukaan oppilaalla, jolla on vaikeuksia oppimisessaan tai koulunkäynnissään, on oikeus saada osa-aikaista erityisopetusta muun opetuksen ohessa.

Oppilaalle, joka tarvitsee oppimisessaan tai koulunkäynnissään säännöllistä tukea tai samanaikaisesti useita tukimuotoja, on perusopetuslain 16 a §:n 1 momentin nojalla annettava tehostettua tukea hänelle tehdyn oppimissuunnitelman mukaisesti. Oppimissuunnitelma on laadittava, jollei siihen ole ilmeistä estettä, yhteistyössä oppilaan ja huoltajan sekä tarvittaessa oppilaan

LUONNOS

muun laillisen edustajan kanssa. Tehostettu tuki sisältää oppilaalle annettavia, erityisesti perusopetuslain 16, 31 ja 31 a §:ssä tarkoitettuja tukimuotoja sekä tarvittavia pedagogisia järjestelyjä. Tehostetun tuen ja oppimissuunnitelman keskeisestä sisällöstä määrätään opetussuunnitelman perusteissa. Perusopetuslain 16 a §:n 2 momentin mukaan tehostetun tuen aloittaminen ja järjestäminen käsitellään pedagogiseen arvioon perustuen moniammatillisesti yhteistyössä oppilashuollon ammattihenkilöiden kanssa.

Perusopetuslain 17 §:n mukainen erityinen tuki muodostuu erityisopetuksesta ja muusta perusopetuslain mukaan annettavasta tuesta. Erityisopetus järjestetään oppilaan etu ja opetuksen järjestämisedellytykset huomioon ottaen muun opetuksen yhteydessä tai osittain tai kokonaan erityisluokalla tai muussa soveltuvassa paikassa. Erityisen tuen antamiseksi opetuksen järjestäjän tulee tehdä pedagogiseen selvitykseen perustuva kirjallinen päätös, jota ennen opetuksen järjestäjän on kuultava oppilasta ja tämän huoltajaa tai laillista edustajaa. Erityisen tuen päätös voidaan tehdä ennen esi- tai perusopetuksen alkamista taikka esi- tai perusopetuksen aikana ilman sitä edeltävää pedagogista selvitystä ja oppimisen tehostetun tuen antamista, jos psykologisen tai lääketieteellisen arvion perusteella ilmenee, että oppilaan opetusta ei vamma, sairauden, kehityksessä viivästyminen tai tunne-elämän häiriön taikka muun vastaavan erityisen syyn vuoksi voida antaa muuten.

Erityistä tukea koskevan päätöksen toimeenpanemiseksi oppilaalle on perusopetuslain 17 a §:n mukaisesti laadittava henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma. Suunnitelma on laadittava, jollei siihen ole ilmeistä estettä, yhteistyössä oppilaan ja huoltajan sekä tarvittaessa oppilaan muun laillisen edustajan kanssa. Suunnitelmasta on käytävä ilmi oppilaan erityistä tukea koskevan päätöksen mukaisen opetuksen ja muun tuen antaminen. Suunnitelma tarkistetaan tarvittaessa, kuitenkin vähintään kerran lukuvuodessa, oppilaan tarpeiden mukaiseksi. Suunnitelman keskeisestä sisällöstä määrätään opetussuunnitelman perusteissa.

Perusopetuslain 18 §:ssä säädetään erityisistä opetusjärjestelyistä. Pykälän 1 momentin mukaan oppilaan opiskelu voidaan järjestää osittain toisin kuin perusopetuslaissa ja sen nojalla säädetään ja määrätään, jos oppilaalla katsotaan joltakin osin ennestään olevan perusopetuksen oppimäärää vastaavat tiedot ja taidot, perusopetuksen oppimäärän suorittaminen olisi oppilaalle olosuhteet ja aikaisemmat opinnot huomioon ottaen joltakin osin kohtuutonta tai jos se on perusteltua oppilaan terveydentilaan liittyvistä syistä. Pykälän 2 momentin mukaan, jos oppilaan huoltaja ei ole tehnyt esitystä opiskelun järjestämisestä 1 momentissa tarkoitettulla tai sen nojalla säädetyllä tavalla, on huoltajalle varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen päätöksen tekemistä. Muille kuin oppivelvollisille järjestettävässä opetuksessa on vastaavasti varattava oppilaalle tilaisuus tulla kuulluksi.

Esiopetuksessa olevan lapsen oikeus saada maksutta muun muassa opetukseen osallistumisen edellyttämät tulkitsemis- ja avustajapalvelut sekä erityiset apuvälineet on perusopetuslain 31 §:n nojalla turvattu. Esi- ja perusopetuksen oppilaan oikeus maksuttomaan kuljetukseen määräytyy perusopetuslain 32 §:n nojalla.

Perusopetuslain (1267/2013) 4 a §:n mukaisesti sairaalan sijaintikunnalla on velvollisuus järjestää esi- ja perusopetusta erikoissairaanhoidossa olevalle oppilaalle opetusta ja tukea siinä määrin kuin se hänen terveytensä, pedagogiset erityistarpeensa ja erikoissairaanhoidon hoidolliset ja kuntoutukselliset toimenpiteet huomioon ottaen on perusteltua. Myös kunnat, joissa sijaitsee erikoissairaanhoidon muu toimintayksikkö voivat järjestää opetusta erikoissairaanhoidossa olevalle oppilaalle. Sairaalan sijaintikunta sekä oppilaan lain 6 §:ssä tai 28 §:ssä tarkoitettu koulu järjestävät siirtymät sairaalaopetukseen ja takaisin yhteistyössä. Oppilaalla on aina oikeus palata siihen lähikouluun ja opetukseen, johon oppilas osallistui ennen siirtymistään sairaalaopetukseen.

LUONNOS

Esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet ovat perusopetuslain 14 §:n 2 momentin mukainen Opetushallituksen antama valtakunnallinen määräys, jonka mukaan paikallinen esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelma laaditaan ja esiopetus toteutetaan. Opetussuunnitelman perusteiden laatimista ohjaavat erityisesti perusopetuslaki ja -asetus sekä esiopetuksen tavoitteita määrittävä valtioneuvoston asetus perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta (422/2012).

Oppilas- ja opiskelijahuolto

Esiopetuksessa oleva lapsi kuuluu oppilas- ja opiskelijahuoltolain (1287/2013) mukaisen oppilashuollon piiriin, johon sisältyvät koulutuksen järjestäjän hyväksymän opetussuunnitelman mukainen opiskeluhoito sekä opiskeluhoillon palvelut, joita ovat psykologi- ja kuraattoripalvelut sekä koulu- ja opiskeluterveydenhuollon palvelut. Esiopetuksessa olevien lasten yksilökohtainen terveydenhoito järjestetään terveydenhuoltolain 15 §:n mukaisesti osana neuvolapalveluja (HE 67/2013 vp). Oppilas- ja opiskelijahuoltolain 9 § takaa oppilaalle oikeuden saada maksutta sellaista opiskeluhoitoa, jota opetukseen osallistuminen edellyttää.

Oppilas- ja opiskelijahuoltolain 6 §:ssä säädetty opetussuunnitelman mukainen opiskeluhoito on osa oppimisen tuen kokonaisuutta ja se liittyy läheisesti ennen kaikkea tukiopetukseen, erityisopetukseen ja perusopetuslain 16—17 §:ssä säädettyyn kolmiportaiseen tukeen. Vaikka tukiopetus, erityisopetus ja kolmiportainen tuki ovat opetusta, tulevat nämä tukimuodot usein sovellettavaksi rinnakkain opiskeluhoitona järjestettävien tukitoimenpiteiden kanssa (HE 67/2013 vp).

2.3 Sosiaali- ja terveydenhuollon tuen kokonaisuus

Monialaisesta yhteistyöstä säädetään varhaiskasvatuslain 7 §:ssä jonka mukaan kunnan on varhaiskasvatusta järjestäessään toimittava yhteistyössä opetuksesta, liikunnasta ja kulttuurista, sosiaalihuollosta, lastensuojelusta, neuvolatoiminnasta ja muusta terveydenhuollosta vastaavien sekä muiden tarvittavien tahojen kanssa. Pykälän 2 momentti sisältää yhteistyösäännöksen, joka koskee yhteistyön toteuttamista liittyen yksittäisen lapsen kehityksen, oppimisen ja hyvinvointin tukeen. Lapsen oikeuteen saada kehityksensä ja hyvinvointinsa tueksi sosiaali- ja terveydenhuollon tukitoimia ja palveluja sovelletaan sosiaalihuoltolakia (1301/2014), vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annettua lakia (380/1987, jäljempänä vammaispalvelulaki), kehitysvammaisten erityishuollosta annettua lakia (519/1977, jäljempänä kehitysvammalaki) ja terveydenhuoltolakia (1326/2010) sekä mitä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista muualla laissa säädetään. Varhaiskasvatuksen järjestäjän ja tuottajan on tarpeen mukaan toimittava yhteistyössä sosiaali- ja terveydenhuollosta vastaavien tahojen kanssa lapsen tarvitseman tuen ja palvelujen kokonaisuuden arvioimiseksi, suunnittelemiseksi ja toteuttamiseksi. Vastaavia yhteistyösäännöksiä, jotka edellyttävät yhteistyötä varhaiskasvatuksen kanssa, sisältyy myös useaan sosiaali- ja terveydenhuollon säädökseen.

Terveydenhoito vastaa sellaisista henkilökohtaisten apuvälineiden järjestämisestä, joita lapsi tarvitsee päivittäisissä toiminnoissaan. Esimerkiksi liikkumisen apuvälineet järjestetään lapselle terveydenhuoltolain 29 §:n nojalla. Terveydenhuoltolain 29 §:n mukaan kunnan on järjestettävä potilaan sairaanhoitoon liittyvä lääkinnällinen kuntoutus. Lääkinnälliseen kuntoutukseen kuuluvat muun muassa toimintakyvyn parantamiseen ja ylläpitämiseen tähtäävät terapiat, kuten puhe- ja toimintaterapia, sekä muut tarvittavat kuntoutumista edistävät toimenpiteet sekä apuvälinepalvelut. Lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineet ovat käyttäjilleen maksuttomia sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) nojalla. Varhaiskasvatuksessa voidaan toteuttaa kuntoutusta ja toimintakykyä tukevia toimenpiteitä esimerkiksi fysio-

LUONNOS

puhe- tai toimintaterapeutin ohjeistuksen mukaisesti. Toimenpiteitä tehdään kuitenkin varhaiskasvatuksen henkilöstön koulutustausta huomioiden vain siinä määrin, kuin se on osaamiseen nähden mahdollista.

Vammaisten henkilöiden tarvitsemat sosiaalipalvelut järjestetään ensisijaisesti osana yleistä palvelujärjestelmää sosiaalihuoltolain mukaisesti. Sosiaalihuoltolain mukaan kunnallisina sosiaalipalveluina on järjestettävä muun muassa sosiaalityötä, sosiaalista kuntoutusta, perhetyötä, kotipalveluja, kotihoitoa, asumispalveluja, sekä liikkumista tukevia palveluja. Sosiaalihuoltolain mukaisilla kotipalveluilla tuetaan asumiseen, hoitoon ja huolenpitoon, toimintakyvyn ylläpitoon, lasten hoitoon ja kasvatukseen, asiointiin sekä muihin jokapäiväiseen elämään kuuluvien tehtävien ja toimintojen suorittamista tai niissä avustamista. Kotipalvelulla tuetaan myös vammaisten lasten ja vanhempien jokapäiväisen elämän suoriutumista.

Jos vammaisen henkilö ei saa riittäviä ja hänelle sopivia palveluja tai etuuksia sosiaalihuoltolain tai muun lain nojalla, hänen tarvitsemansa palvelut ja tukitoimet järjestetään vammaispalvelulain ja sitä täydentävän vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun asetuksen (759/1987, jäljempänä vammaispalveluasetus) tai kehitysvammalain mukaisesti.

Vammaispalvelulain mukaan vaikeavammaisella henkilöllä on oikeus kuljetuspalveluihin ja niihin liittyviin saattajapalveluihin, päivätoimintaan, palveluasumiseen ja henkilökohtaiseen apuun. Samoin vaikeavammaisella henkilöllä on oikeus saada taloudellisena tukitoimena korvaus kohtuullisista kustannuksista, jotka hänelle aiheutuvat asunnon muutostöistä ja asuntoon kuuluvien välineiden ja laitteiden hankinnasta. Kunnan on järjestettävä edellä mainitut palvelut ja tukitoimet niihin oikeutetuille riippumatta tarkoitukseen varaamiensa määrärahojen riittävyydestä. Vaikeavammaisen määritelmä vaihtelee laissa palvelu- ja tukimuodoittain. Muutkin kuin vaikeavammaiset henkilöt voivat palvelu- ja tukitoimikohtaisten edellytysten täyttyessä saada niitä vammaispalvelulain mukaisia palveluja ja tukitoimia, jotka kuuluvat kunnan yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin ja joita kunta järjestää tarkoitukseen varaamiensa määrärahojen rajoissa. Määrärahasidonnaisia palveluja ovat kuntoutusohjaus ja sopeutumisvalmennus. Määrärahasidonnaisina taloudellisina tukitoimina kunta voi korvata vammaiselle henkilölle kustannukset, jotka hänelle aiheutuvat lain tarkoituksen toteuttamiseksi tarpeellisista tukitoimista sekä päivittäisistä toiminnoista suoriutumisessa tarvittavien välineiden, koneiden ja laitteiden hankinnasta.

Kehitysvammalain mukainen erityishuolto kuuluu lain mukaan henkilöille, joiden kehitys tai henkinen toiminta on estynyt tai häiriintynyt synnynnäisen tai kehitysiässä saadun sairauden tai vamman vuoksi. Erityishuollon palvelut on lueteltu kehitysvammalain 2 §:ssä. Kehitysvammalain mukaisia palveluja järjestetään vain, jollei henkilö voi saada tarvitsemiaan palveluja muun lain nojalla. Vammaispalvelulaki on lähtökohtaisesti ensisijainen suhteessa kehitysvammalakiin. Kehitysvammaisille henkilölle järjestetään hänen vammaisuutensa edellyttämiä palveluja ja tukitoimia ensisijaisesti vammaispalvelulain nojalla siltä osin kuin ne ovat hänen palveluntarpeeseensa nähden riittäviä ja sopivia sekä muutoinkin hänen etunsa mukaisia.

Kehitysvammalain 1 §:n mukaiseen soveltamisalaan kuuluvien lasten varhaiskasvatus voidaan järjestää kehitysvammalain mukaisena erityishuoltona toteutettuna kuntouttavana varhaiskasvatuksena. Mikäli varhaiskasvatusta järjestetään ensisijaisesti kehitysvammaisen lapsen erityisen yksilöllisen hoidon ja huolenpidon turvaamiseksi tavoitteena edistää hänen kuntoutumistaan, kuten sosiaalisten taitojen kehittymistä ryhmässä, kyseessä saattaa olla kehitysvammalain mukainen erityishuolto. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n mukaan kehitysvammaisten erityishuolto ja siihen liittyvät kuljetukset ovat maksuttomia.

LUONNOS

Varhaiskasvatus vastaa niistä tukitoimista ja apuvälineistä, joita lapsi tarvitsee varhaiskasvatukseen osallistumiseensa. Tällaisia tukitoimia ovat esimerkiksi nimenomaisesti varhaiskasvatuksessa tarvittavat apuvälineet, toiminnan käytännön järjestämiseen liittyvät järjestelyt, kuten esimerkiksi pyörätuoliliuskat, lapsen oppimisen ja kehityksen tukemiseksi tarvittavat lelut, kommunikointia ja vuorovaikutusta tukevat välineet, erityiset tila- ja/tai huonekalujärjestelyt sekä lapsi- tai ryhmäkohtaiset avustajat. Palvelut, joita lapsi tarvitsee jokapäiväisessä elämässään varhaiskasvatuksen ulkopuolella, ovat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuulla.

2.4 Tuen tilastot varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tilastoraportin (THL Tilastoraportti 33/2020) mukaan varhaiskasvatukseen osallistui kaikkiaan 253 727 lasta vuonna 2019. Määrä vastaa noin 77 prosenttia väestön 1–6-vuotiaista lapsista. Kunnan kustantamassa varhaiskasvatuksessa päiväkodissa oli 76 prosenttia (193 079 lasta) ja perhepäivähoidossa 6 prosenttia (15 868 lasta) kaikista varhaiskasvatukseen osallistuneista lapsista vuonna 2019. Kunnan myöntämää varhaiskasvatuksen palveluseteliä käytti 13 prosenttia (31 856 lasta) kaikista varhaiskasvatukseen osallistuneista lapsista. Kelan yksityisen hoidon tuen hoitorahaa maksettiin 5 prosentille (12 924 lasta) varhaiskasvatukseen osallistuneista lapsista.

Lasten tuen tarpeista viimeiset tilastotiedot ovat vuodelta 2016 (THL, Tilastoraportti 30:2017). Kunnallisessa varhaiskasvatuksessa olevista lapsista tehostettua tai erityistä tukea saavia oli vuonna 2016 arviolta 14 300, eli noin 7 prosenttia kunnallisen varhaiskasvatuksen piirissä olevista lapsista. Tukea saavista lapsista enemmistö (72 prosenttia) oli poikia.

Tilastokeskuksen tietojen perusteella syksyllä 2019 perusopetuksen oppilaista tehostettua tukea 11,6 prosenttia peruskoulun oppilaista ja erityistä tukea 8,5 prosenttia peruskoulun oppilaista. Poikien osuus tuen piirissä olevista oppilaista oli huomattavasti isompi kuin tyttöjen. Tehostetun tuen oppilaista poikia oli 66 ja tyttöjä 37 prosenttia. Erityistä tukea saaneista poikia oli 71 ja tyttöjä 29 prosenttia.

2.5 Nykytilan arviointi

Varhaiskasvatuksen siirryttyä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle, on varhaiskasvatusta koskevaa sääntelyä uudistettu useita kertoja. Uuden varhaiskasvatuslain säännökset lapsen tuen järjestämisen osalta pohjautuvat pääosin ennen varhaiskasvatuslakia sovellettavaan lasten päivähoitosta annettuun lakiin (36/1973). Lainsäädäntöuudistuksista huolimatta varhaiskasvatuksen tuki on edelleen löyhemmin säädelty kuin esi- ja perusopetuksessa.

Varhaiskasvatuksen tuen nykytilan viime vuosina toteutuneiden selvitysten ja tutkimusten, opetus- ja kulttuuriministeriössä käynnissä olevan tuen työryhmätyöskentelyn ja tuen lainvalmistelun myötä on käynyt ilmeiseksi tukeen liittyvän ajankohtaisen, luotettavan ja vertailukelpoisen valtakunnallisen tilastoinnin ja tiedontuotannon puutteet niin varhaiskasvatuksessa kuin esi- ja perusopetuksessakin. Myös tutkimusta tuen moninaisista teemoista tarvitaan lisää. Tilastoja ja nykyistä kattavampaa tietopohjaa tarvitaan tuen järjestämistä koskevan päätöksenteon pohjaksi, tuen toimintakäytäntöjen kehittämiseen, varhaiskasvatuspalvelun saatavuuden ja riittävän resursoinnin (mm. henkilöstöresurssi ja koulutusmäärät) turvaamiseksi sekä tuen kustannus- ja rahoitusrakenteiden selkiyttämiseksi.

Asiaan on kiinnitetty huomiota myös hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyssä. Varhaiskasvatuksen kokonaisuudistuksen yhteydessä sivistysvaliokunta on todennut mietinnössään (SiVM 5/2018 vp, 8 ja 81), että lapsen edun kannalta keskeisin puute hallituksen esityksessä on se, että siitä puuttuu erityiset säännökset lapsen tuen järjestämisestä varhaiskasvatuksessa. Valiokunnan

LUONNOS

saamissa useissa lausunnoissa on toivottu lapsen tukeen ja erityiseen tukeen liittyvien säännösten pikaista uudistamista ja perusopetusta vastaavaan niin sanottuun kolmiportaisen tuen malliin siirtymistä. Sivistysvaliokunta (SiVM 5/2018 vp, s. 8) on edelleen todennut olevan välttämättöntä, että yksityisten palveluntuottajien tarjoamassa varhaiskasvatuksessa lapset saavat yhtä hyvät ja kattavat palvelut kuin kunnallisessa varhaiskasvatuksessa, jotta yhdenvertaisuus lasten kesken toteutuu. Sivistysvaliokunnan mukaan julkisen ja yksityisen palvelun tuottajilla on yhtäläinen velvollisuus järjestää lapselle tämän tarvitsema tuki ja tämä tulee käsitellä myös siinä yhteydessä, kun ryhdytään erilliseen valmistelutyöhön tuen kokonaisuudesta varhaiskasvatuksessa.

Tuen käytännön toteuttaminen varhaiskasvatuksessa

Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden (Opetushallitus, 2018) mukaan varhaiskasvatus on osa suomalaista koulutusjärjestelmää sekä tärkeä vaihe lapsen kasvun ja oppimisen polulla. Huoltajilla on ensisijainen vastuu lasten kasvatuksesta. Varhaiskasvatus tukee ja täydentää kotien kasvatustehtävää ja vastaa omalta osaltaan lasten hyvinvoinnista. Laadukkaalla varhaiskasvatuksella on myönteisiä vaikutuksia lasten hyvinvointiin ja oppimiseen sekä köyhyyden ja sosiaalisen eriarvoisuuden vähentämiseen. Varhaiskasvatus tasoittaa lasten elinolosuhteista seuraavia eroja ja tarjoaa siten kaikille lapsille yhtäläiset mahdollisuudet kehittyä omien edellytystensä mukaisesti.

Uudistunut varhaiskasvatustuki tuli voimaan 1.9.2018. Lapsen kehityksen ja oppimisen tuen kirjaukseen ei kuitenkaan tehty muutoksia, vaan ne ovat peräisin varhaiskasvatustukilain edeltäneestä lasten päivähoitolaista (36/1973). Varhaiskasvatustukilain mukaan, että lapsen tuen tarve tunnustetaan ja siihen järjestetään tarkoituksenmukaista tukea. Eskelisen ja Hjeltin (2017) sekä Heiskanen ym. (2021) mukaan osa kunnista käyttää perusopetuslakia mukailevaa jaottelua tehostettuun ja erityiseen tukeen myös varhaiskasvatuksessa. Käytännöt tuen tarpeen arvioinnissa ja tuen myöntämisessä eroavat eri kunnissa. Toimintamalli ei kuitenkaan perustu lakiin. Varhaiskasvatustukilain tai muissa varhaiskasvatusta ohjaavissa asiakirjoissa ei ole säädetty, kuinka nopeasti tuen tulisi järjestyä ja tämän vuoksi välittömästi saatavilla olevat tukitoimet vaihtelevat kunnittain. (Vainikainen ym. 2018, s. 1.)

Nykytilaa kuvaavat tukea koskevat selvitykset

Nykytilaa kuvaa kolme viime vuosina tuotettua selvitystä; opetus- ja kulttuuriministeriön valtakunnallinen selvitys *Varhaiskasvatuksen henkilöstö ja lapsen tuen toteuttaminen* (Eskelinen & Hjelt 2017), valtioneuvoston teettämä tutkimuskokonaisuus *Oppimisen tuki varhaislapsuudesta toisen asteen siirtymään: tasa-arvon toteutuminen ja kehittämistarpeet* (Vainikainen ym. 2018) sekä opetus- ja kulttuuriministeriön lainvalmistelun pohjaksi laadittu valtakunnallinen selvitys *Kehityksen ja oppimisen tuki sekä inklusiivisuus varhaiskasvatuksessa. Selvitys nykytilasta kunnallisissa ja yksityisissä varhaiskasvatustalouksissa sekä esitys kehityksen ja oppimisen tuen malliksi*. (Heiskanen, Neitola, Syrjämäki, Viljamaa, Nevala, Siipola ja Viitala. 2021).

Opetus- ja kulttuuriministeriön valtakunnallisen selvitystyön (Eskelinen & Hjelt 2017) tavoitteena oli kartoittaa lapsen kehityksen ja oppimisen tuen järjestämistä ja tuen toimenpiteitä, erityisopettajan palvelujen saatavuutta, erityiskasvatuksen moniammatillisen työryhmän toimintaa, kehityksen ja oppimisen tuen kehittämistarpeita sekä perusopetuslain mukaisen kolmiportaisuuden soveltamista varhaiskasvatuksessa. Selvityksen kohteena oli koko varhaiskasvatuksen henkilöstö Suomessa. Henkilöstökyselyyn vastasi kaikkiaan 13 290 (24 % koko varhaiskasvatuksen henkilöstöstä) varhaiskasvatuksessa työskentelevää henkilöä ja vastauksia saatiin 282 kunnasta (96 % Manner-Suomen kunnista). Koska vastaajien kokonaismäärä oli noin 24 prosenttia alalla työskentelevistä, selvitystä voidaan pitää vain suuntaa-antavana.

LUONNOS

Kyselyn tulokset osoittivat, että yli puolet vastaajista toivoo lailla säädettäväksi lapsen kehityksen ja oppimisen tuen osalta tuen kolmiportaisuutta, määritelmää erityistä tukea tarvitsevasta lapsesta, lapsen oikeudesta saada tarvitsemaansa tukea heti tuen tarpeen ilmettyä, varhaiskasvatuksen erityisopettajien määrästä sekä monialaisesta yhteistyöstä. Lisäksi lakiin toivottiin kirjauksia tuen toimenpiteistä, asiantuntijakonsultaatiosta, avustajista sekä hallinnollisen päätöksen tekemisestä.

Selvitystyön tuloksista ilmeni kuntien kirjavat käytännöt lapsen kehityksen ja oppimisen tuen järjestämisessä. Vastaajista noin puolet edustivat kuntia, joissa on varhaiskasvatuksen osalta toimintamallina käytössä perusopetuslain mukainen tehostettu ja erityinen tuki. Käytännön on koettu selkeyttäneen ja yhdenmukaistaneen tuen järjestämistä ja parantaneen vuoropuhelua lapsen huoltajien kanssa. Myös varhaiskasvatuksen henkilökunta kokee kolmiportaisen tuen selkiyttävän tuen prosessia. Vastaajista noin kaksi kolmasosaa (64 %) niistä, joilla ei ollut käytössä kolmiportainen tuki, kertoivat odottavansa valtakunnan tason linjauksia asiasta. Loput 26 % vastaajista kokivat, että kolmiportaiseen tukeen ei ole tarvetta nykyisten käytäntöjen ollessa riittävän toimivia, sääntelyä ei haluttu lisätä tai kolmiportainen tuki koettiin varhaiskasvatukseen soveltumattomaksi malliksi. Kokonaisuutena kyselyn perusteella vaikuttaa siltä, että kunnissa on halukkuutta ottaa käyttöön kolmiportaisen tuen malli.

Varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen välisessä tukitoimien vertailussa esiopetuksen tukitoimien saavutettavuus näyttäytyi parempana. Varhaiskasvatuksen puutteina näyttäytyi resurssipula, henkilöstön vaihtuvuus ja puutteet varhaiskasvatuksen toimintakäytännöissä. Myös yksityisten varhaiskasvatuksen palveluntarjoajien osalta kuntien käytännöt näyttäytyivät vaihtelevina. Pääsääntöisesti tuen tarpeessa olevat lapset sijoitetaan suoraan tai vaihtoehtoisesti siirretään myöhemmin kunnalliseen varhaiskasvatukseen. Kunnat myös tarjoavat yksityisille palveluntuottajille maksutta varhaiskasvatuksen erityisopettajan palveluja. Yksityinen palvelutarjoaja huolehtii selvästi harvemmin itse erityisen tuen järjestämisestä lapselle.

Valtioneuvoston tutkimuskokonaisuudessa (Vainikainen ym. 2018) tarkasteltiin varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen tukijärjestelmien sekä toiselle asteelle siirtymisen tilannetta erityisesti eri alueilla toteutettavien toimintamallien näkökulmasta. Osana tutkimusta varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen toimijoille lähetettiin valtakunnallinen kysely keväällä 2018. Kyselyssä selvitettiin erityistä tukea saavien lasten suhteellista osuutta, tuen järjestämisen käytäntöjä ja vastaajien kokemusta tuen riittävydestä ja toimivuudesta varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa. Kaiken kaikkiaan kyselyyn vastasi 480 päiväkodinjohtajaa, 27 perhepäivähoidon ohjaajaa, 421 varhaiskasvatuksen erityisopettajaa ja 126 rehtoria. Vastauksia saatiin 229:stä kunnasta, mikä oli 77,6 prosenttia kaikista Manner-Suomen kunnista. Kyselyyn vastanneista 70 prosenttia ilmoittivat, että kunnassa oli käytössä jaottelu tehostettuun ja erityiseen tukeen, vastaajista 30 prosenttia raportoi, että kyseinen jaottelu ei ollut käytössä. Tuen mallilla ei ollut yhteyttä tukea saavien lasten suhteelliseen osuuteen eikä arvioihin tuen riittävydestä ja tarkoituksenmukaisuudesta. Kyselyn tuloksista kävi ilmi, että tuen arvioitiin järjestyvän useammin nopealla aikataululla silloin, kun käytössä ei ollut jakoa tehostettuun ja erityiseen tukeen.

Kyselyn tulosten perusteella tuen arvioidaan toteutuvan varhaiskasvatuksessa pääosin hyvin. Tuki järjestetään osana varhaiskasvatuksen päivittäistä toimintaa. Tuen järjestämisen pääasiallisena muotona olivat erilaiset joustavat ja pedagogiset järjestelyt lapsen omassa ryhmässä. Rakenneellisia tukitoimia (avustaja, ryhmän pienennys, erityisryhmäsijoitus tai sijoitus integroituun erityisryhmään) sen sijaan järjestettiin vain harvoille tukea tarvitseville lapsille silloinkaan, kun lapsi oli vaativamman tuen tarpeessa. Vaativamman tuen tarpeessa oleva lapsi tarvitsee usein samanaikaisesti eri tukimuotoja. Kyselyn tulosten valossa jäi epäselväksi pedagogisen

LUONNOS

tuen riittävyys niiden lasten kohdalla, jotka tarvitsevat paljon tukea varhaiskasvatussuunnitelman mukaiseen toimintaan osallistumiseen, sekä kehitykseen ja oppimiseen. Tukijärjestelyissä esiintyy myös alueellisia eroja, mikä voi lisätä eriarvoistumista kuntien välillä.

Kyselyn tulosten puitteissa jäi osin epäselväksi se, millaisia resursseja tukea antavilla varhaiskasvatuksen opettajilla, sosionomeilla ja lastenhoitajilla on pedagogisen tuen antamiseen, lisääntyvään suunnitteluun ja muiden ammattilaisten kanssa tehtävään yhteistyöhön. S2-opetukseen varatut resurssit ja käytännöt koettiin myös osin riittämättömiksi. Varhaiskasvatuksen järjestäjät ja palveluntuottajat käyttävät vaihtelevaa lapsen kehityksen ja oppimisen tuen käsitteistöä. Käsitteellinen vaihtelu johtaa kirjaviin tulkintoihin tuen muodoista ja toimenpiteistä. Tämä puolestaan voi vaarantaa lasten koulutuksellisen tasa-arvon. Kyselyn tuloksissa tuen järjestelyt näyttäytyivät kirjavina yksityisissä varhaiskasvatuspalveluissa ja yksityisen ja kunnallisen varhaiskasvatuksen välisessä työnjaossa lapsen kehityksen ja oppimisen kysymyksissä. Näyttää siltä, että yksityisen palveluntuotannon lisääntyminen tuottaa palvelun eriytymistä erityisesti resursssia vaativan lapsen kehityksen ja oppimisen tuen järjestämisen osalta. Tuen järjestämisessä on alueellisia eroja sekä eroja maaseutumaisten, taajaan asuttujen ja kaupunkimaisten kuntien välillä. Maaseutumaisissa kunnissa suurempi osa lapsista sai kehityksen ja oppimisen tukea kuin muissa kuntaryhmissä. Maaseutumaisissa kunnissa tuen järjestely koettiin joustavammaksi ja sen riittävyteen ja tarkoituksenmukaisuuteen oltiin tyytyväisempiä kuin muissa kuntaryhmissä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö teettämä varhaiskasvatuksen tukea koskeva selvitys (Heiskanen, ym. 2021) julkaistiin maaliskuussa 2021. Selvitys muodostuu aiemman varhaiskasvatuksen tukeen liittyvän tutkimus- ja selvitystiedon koosteesta, valtakunnallisen varhaiskasvatuksen ammattilaisille tehdyn kyselyn tuloksista, vanhempien ja varhaiskasvatuksen järjestäjien kanssa pidettyjen pienryhmäkeskustelujen aineistosta sekä kehittämis ehdotuksista. Raporttiin sisältyy myös ehdotus varhaiskasvatukseen soveltuvasta kehityksen ja oppimisen tuen mallista. Valtakunnallisen kyselyn tavoitteena oli täydentää aiemmista selvityksistä saatua tietoa ja selvittää, miten ja millaisin järjestelyin kehityksen ja oppimisen tuki toteutuu kunnissa ja yksityisten palveluntuottajien toteuttamassa varhaiskasvatuksessa.

Valtakunnallisen kyselyn aineiston analysointiin voitiin hyödyntää 750 varhaiskasvatusalalla työskentelevän henkilön vastauksia. Vastaajina oli varhaiskasvatuksen erityisopettajia, varhaiskasvatuksen opettajia, sosionomeja, lastenhoitajia, avustajia ja perhepäivähoitajia sekä varhaiskasvatuksen hallinnon edustajia. Kyselyn aineisto edustaa erityisesti kunnallisen varhaiskasvatuksen tilannetta ja sen hallinnon, varhaiskasvatuksen erityisopettajien ja perhepäivähoitajien näkökulmaa. Muiden osalta tuloksia voidaan pitää suuntaa antavana. Aineistoa saatiin yhteensä 134 kunnasta. Vastaajista 87 prosenttia edustaa julkista varhaiskasvatusta ja 13 prosenttia yksityistä.

Kyselyn mukaan kehityksen ja oppimisen tuen toteutuminen varhaiskasvatuksessa oli ristiriitaista ja tuen saamisessa oli vaihtelevuutta niin tukitoimien, varhaiskasvatuksen eri palvelumuotojen kuin eri ikäryhmien osalta. Tuen saatavuudessa on myös alueellisia eroja. Toisaalta vastaajat kuvaavat kaikkien lasten saavan tukea sitä tarvitessaan, mutta kuitenkin erityisesti rakenteellisen tuen toimia, esimerkiksi lisähenkilöstön tai avustajien palkkaamista, ei ole mahdollista saada siinä määrin kuin lasten tarpeet edellyttäisivät. Rakenteellisen tuen aloittamisen ehtona edellytetään hyvin usein erilaisia lausuntoja, päätöksiä ja diagnooseja. Avustajan ja lisähenkilökunnan saamiseen sekä ryhmäkoon pienentämiseen liittyy paljon ehtoja, mikä käytännössä vaikeuttaa ja hidastaa tuen saamista. Etenkin perhepäivähoidossa avustajan saaminen on harvinaista. Rakenteelliset tukitoimet eivät näin ollen aina toteudu tai niitä ei ole mahdollista saada, vaikka lapsella olisi niihin selvästi tarve. Lasten pääsy saatavilla oleviin erityisryhmiin

LUONNOS

on vastaajien mukaan sattumanvaraista ja hidasta ja niihin pääsemiseen liittyy usein ehtoja tai ne ovat tarjolla etupäässä esi-opetusikäisille tai 3—5 -vuotiaille.

Vastaajista yli puolet (58,2 %) vastasi, että varhaiskasvatuksen järjestäjällä on moniammatillinen tai monialainen tiimi, joka käsittelee lasten asioita yhteisöllisesti tai yksilökohtaisesti. Vastaajien mukaan varhaiskasvatuksen erityisopettajien saatavuudessa on paikoin ongelmia, eikä erityisopettajia ole kunnissa aina riittävästi saatavilla. Kyselyyn vastanneiden erityisopettajien mukaan lapsiryhmät ovat aiempaa monikielisempiä ja erityisopettajat arvioivat työmääränsä nykytilanteessa yleensä liian suureksi, alueet liian laajoiksi ja osaamisvaatimukset moninaisiksi.

Vaativan tuen järjestämisen käytänteet ovat varhaiskasvatuksessa vaihtelevia ja monin paikoin puutteellisia selvityksen mukaan. Monivammaiset lapset sijoitetaan herkemmin erityisryhmään kuin muut tukea tarvitsevat lapset ja heidän pääsynsä inklusiivisempiin lapsiryhmiin näyttää harvinaisemmalta. Vaativaa tukea tarvitsevat lapset siirretään usein julkisen varhaiskasvatuksen piiriin.

Vastaajista yli puolet (n = 462, 62 %) ilmoitti, että varhaiskasvatuspalveluiden järjestäjä soveltaa varhaiskasvatuksessa perusopetuslain mukaista kolmiportaista oppimisen tuen rakennetta tai sen sovellusta. Liki viidennes (n = 147, 19,7 %) kertoi käytössä olevan jonkin muun kuin kolmiportaisen tuen. Lähes yhtä usea (n = 136, 18,3 %) ilmoitti, ettei tiennyt varhaiskasvatuksen järjestäjän noudattamaa kehityksen ja oppimisen tuen rakennetta. Tuen mallista näytti siis kyselyn mukaan vallitsevan epätietoisuutta ja tuen portaita oli määritelty eri tavoin. Kokemukset kolmiportaisen tuen mallista olivat positiivisia mutta malliin esitettiin kyselyssä myös parannuksia. Mallia toivottiin yksinkertaistettavaksi muun muassa siten, että hallinnollisia prosesseja ja pedagogisten asiakirjojen laadinnan käytäntöjä kevennettäisiin. Vastaajien mielestä kolmiportaisen tuen mallissa tulisi olla valtakunnalliset kriteerit ja käytänteet ja mallissa tulisi selkeästi määritellä, millaisia palveluja ja tuki-muotoja kuuluu millekin tuen portaalle.

Selvityksen mukaan sekä kunnalliset että yksityiset varhaiskasvatuksen järjestäjät to-teavat kehityksen ja oppimisen tuen toteutuvan yksityisissä varhaiskasvatuspalveluissa vaihtelevasti tai riittämättömästi. Julkisen ja yksityisen varhaiskasvatuksen yhteistyö ja esimerkiksi erityisopettajien työ yksityisten varhaiskasvatuspalveluiden kanssa oli selvityksen mukaan vaihtelevaa ja jäsentymätöntä. Yksityisessä varhaiskasvatuksessa kehityksen ja oppimisen tuki toteutuu kyselyn mukaan pitkälti julkisella rahoituksella erityisesti silloin, kun tuki edellyttää lisäresursseja. Pieni osa yksityisistä varhaiskasvatuksen järjestäjistä oli palkannut omia varhaiskasvatuksen erityisopettajia.

Vanhemmilla oli hyvin erilaisia kokemuksia mahdollisuudesta vaikuttaa lapsen varhaiskasvatukseen järjestämiseen. Vanhemmille oli tärkeää kokea tulleen aidosti kuulluksi erityisesti, kun lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaa laadittiin. Vanhempia myös huolestutti, että toteutuuko suunnitelmaan kirjatut tukitoimet vai jäävätkö ne vain kirjauksiksi lomakkeeseen. Jotkut vanhemmat kokivat, että riittävän tuen saamiseksi pitää olla hyvin aktiivinen ja jopa taistella. Asiansa osaavan henkilökunnan avulla vanhemmat kertoivat oppineensa itse lapsestaan ja lapsen suhtautumisesta aivan uusia asioita ja huomanneet, että vaikeasti vammaisen lapsikin voi osallistua ja vaikuttaa. Tuen kolmiportaisuus ei ollut kaikille vanhemmille tuttu toimintamalli, mutta vanhemmat arvioivat, että tuen portaittainen vahvistuminen saattaisi selkiyttää prosessien ymmärtämistä ja lisätä tasa-arvoa tuen saamisessa asuinkunnasta riippumatta. Vanhemmat toivoivat myös, että malli edistäisi tuen kirjaamista konkreettisesti ja yksityiskohtaisesti.

Selvitykseen sisältyy ehdotus varhaiskasvatukseen soveltuvasta kehityksen ja oppimisen tuen mallista. Malliin sisältyvät tuen muodot ovat pedagoginen, rakenteellinen ja hoidollinen tuki, varhaiskasvatuksen erityisopettajan palvelut sekä monialainen yhteistyö ja konsultaatio. Tuen

LUONNOS

mallin laadinnassa on otettu huomioon käsitteellinen ja rakenteellinen jatkuvuus esi- ja perusopetuksen kolmiportaisen tuen mallin kanssa soveltaen malli kuitenkin varhaiskasvatukseen. Selvityksessä esitetty kehityksen ja oppimisen tuen rakenne muodostuu kaikille lapsille tarjottavasta tuesta, tuen tehostamisesta ja erityisestä tuesta. Tuen rakenteessa on yhtymäkohtia esi- ja perusopetuksessa sovellettavaan kolmiportaisen tuen malliin, mutta sitä on sovitettu varhaiskasvatuksen toimintatapoihin ja ominaispiirteisiin. Tuen mallin rakenteen ydinajatus on, että tuki tehostuu saumattomasti kaikille lapsille tarjottavasta kehityksen ja oppimisen tuesta tarvittaessa erityiseen tukeen asti. Tuen tarpeen voimistuessa ja tuen tehostuessa tuen muotojen valikoimaa, tuen intensiteettiä, kestoja ja erityispedagogisen osaamisen merkitystä kasvatetaan lapsen yksilöllisten tarpeiden edellyttämällä tavalla.

Inklusiivisuus varhaiskasvatuksen järjestämisen periaatteena

Suomi on valtiona sitoutunut moniin kansainvälisiin kasvatusta ja koulutusta koskeviin sopimuksiin ja suosituksiin, joiden päämääränä on inklusiivisuuden periaatteiden ja inklusiivisen pedagogiikan edistäminen (mm. Unescon Salamancan julistus 1994 ja sen seurantaraportti vuodelta 2020, YK:n Lasten oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 59-60/1991, YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista 2006). Lisäksi varhaiskasvatusta ja esi- ja perusopetusta koskeva kansallinen ja kansainvälinen tutkimus ja kehittämistyö (Unescon Education for all –liike 1990, Unescon ohjeistus inklusiivisuuden toteuttamiseen 2005 ja vuonna 2009 politiikkaohjeet, Erityisopetuksen strategia OKM 2007, Euroopan erityisopetuksen ja inklusiivisen opetuksen kehittämiskeskuksen varhaiskasvatuksen hanke, IECE vuosina 2015–2017, European Agency for Special Needs and Inclusive Education vuodesta 1996, EU komission varhaiskasvatustyöryhmän tuottama raportti Toolkit for Inclusive Early Childhood and Care. Providing High Quality Education and Care to all Young Children 2021, Euroopan Unionin Erasmus +-ohjelman, Key Action 3 rahoittama InTrans –hanke; Inclusive Transitions Across the Early Years 2020–2023) ovat alkaneet viime vuosina tuottaa inklusiiviseen liittyvää tietoa päätöksenteon ja kehittämisen tueksi.

Inklusiivisuus mainitaan toiminnan periaatteena lyhyesti varhaiskasvatuksen suunnitelman perusteissa (OPH 2018), sekä esiopetuksen opetussuunnitelman perusteissa (OPH 2014). Lainsäädännöstä käsite ja sen tarkempi kuvaus on toistaiseksi puuttunut. Tästä johtuen inklusiivisuus on usein jäänyt toissijaiseksi päämääräksi ja käytännössä vähäisemmin toteutuneeksi varhaiskasvatusta järjestettäessä. Inklusiivisuuden määrittelystä ja sen toteuttamisesta käytännössä on myös risiiritäistä tulkintaa.

Inklusiivisuudessa on kyse varhaiskasvatustoiminnan järjestämisen arvoperustasta ja ideologisesta kokonaisvaltaisesta tavasta ajatella, joka johtaa tietynlaisiin pedagogisiin ratkaisuihin ja toimintakulttuuriin. Inklusiivisuuden käytännön toiminnan toteuttamisessa näkyviä arvopohjaisia periaatteita ovat kaikkia lapsia koskevat yhtäläiset oikeudet, tasa-arvoisuus, yhdenvertaisuus, syrjimättömyys, moninaisuuden arvostaminen sekä sosiaalinen osallisuus ja yhteisöllisyys. Inklusiivisuus on monitahoinen ja –tasoinen ilmiö, jota on kuvattu ekosysteeminä mallina (mm. Pihlaja & Viitala (toim), 2018, Heiskanen ym. 2021). Mallin mukaisesti inklusiiviseen liittyy varhaiskasvatuksen järjestämisen paikka, lähipalveluperiaate eli se, että tuki toteutetaan siellä missä lapsi olisi muutenkin, mutta myös mm. varhaiskasvatuksen järjestämisen edellytykset ja toiminnan lopputulos, jossa tavoitteena on lapsen sosiaalinen ja moninainen osallisuus, sitoutuneisuus ja oppiminen. Inklusiivisuus on ymmärrettävä jatkuvasti kehittyvänä prosessina ja tavoitteena kohti maksimaalista osallisuutta.

Inklusiivisten periaatteiden mukaisesti jokaisella lapsella on lähtökohtaisesti oikeus lähipalveluna ja omassa lapsiryhmässään toteutuvaan varhaiskasvatukseen ja siellä toteutuvaan kehityksen ja oppimisen sekä hyvinvoinnin tukeen. Lapsella on kuitenkin tuen tarpeidensa mukaisesti

LUONNOS

oikeus myös varhaiskasvatuksen ja tuen toteuttamiseen pienryhmässä tai erityisryhmässä. Nämä voivat olla myös inklusiivisia toimintaympäristöjä, jos niiden toteutus tapahtuu inklusion periaatteiden mukaisesti. Inklusiivisen pedagogiikan toteuttamisen edellytyksenä varhaiskasvatuksessa on laadukas pedagoginen ja hoidollinen toiminta, erityispedagoginen osaaminen, kasvatus- ja opetushenkilöstön sitoutuminen inklusiivisiin periaatteisiin, ympäristön muokkaaminen lapsille sopivaksi ja yhteistyö vanhempien ja monialaisten ammattilaisten kanssa. Tärkeitä elementtejä ovat myös inklusion johtaminen sekä inklusion toteutumisen arviointi.

Tutkimuksissa (mm. Viljamaa ja Takala 2017; Tuominen 2019; Laakso, Pihlaja ja Pirttimaa 2020) on todettu, että suomalaisessa varhaiskasvatuksessa ja esi- ja perusopetuksessa toiminnan arvopohjasta ja sen mukaisista käytännöistä keskustellaan vähän ja inklusio mielletään enemmän toimintamalliksi tai lapsen varhaiskasvatuspaikkaan liittyvänä ratkaisuna kuin kokonaisvaltaisina toimintaa ohjaavina periaatteina tai lapsen oikeutena yhteisiin palveluihin ja opetukseen. Tämä vaikuttaa myös resurssien kohdentamiseen inklusion edistämiseksi. Myöskään inklusion periaatteiden toteutumisen arviointia ei tehdä tarpeeksi eikä inklusion johtamiseen kiinnitetä riittävästi huomiota.

3 Tavoitteet

Ehdotuksen tavoitteena on vahvistaa lapsen lakisääteistä oikeutta tarvitsemaansa tukeen. Tavoitteena on vahvistaa varhaiskasvatusikäisten tasavertaista oikeutta kehityksen, oppimisen ja hyvinvoinnin tukeen. Paikallisesti vaihtelevat käytännöt aiheuttavat sen, että lasten oikeus tukeen ei toteudu tasavertaisesti. Tämän vuoksi tavoitteena on luoda yhtenäinen lainsäädäntöpohja, mikä vahvistaa ja selkiyttää lapselle annettavaa tukea, tuen järjestämisen periaatteita ja käytäntöjä sekä käsitteitä. Tämä vahvistaa myös edellytyksiä järjestää varhaiskasvatusta yhdenvertaisesti ottaen huomioon jokaisen lapsen yksilölliset tarpeet. Lainsäädännön tavoitteena on edistää kaikkien lasten yhdenvertaisia mahdollisuuksia ja sukupuolten tasa-arvoa.

Lapsen oikeus tukeen sekä pedagogiseen varhaiskasvatukseen nousee haasteeksi erityisesti silloin, kun lapsen tarvitsema tuki on vaativaa. Tavoitteena on turvata niiden lasten oikeus saada tukea, joilla tuen tarve on paljon tuen tarvetta. Erityisesti vammaisten ja kehitysvammaisten lasten asemaa parannetaan. Tavoitteena on, että vaativinta tukea tarvitsevien lasten oikeusturvaa parannettaisiin.

Tavoitteena on, että lapsen varhaiskasvatuksessa aloitetut tukitoimenpiteet siirtyisivät tarpeen mukaisesti esi- ja perusopetukseen huomioiden koulutusmuotojen erityispiirteet. Lapsen varhaiskasvatuksessa tarvitseman tuen tarve viitoittaa lapsen tarvitsemaa tukea myös tulevissa koulutusmuodoissa, vaikka tuen tarve koulutuspolun aikana voi muuttua. Tavoitteena on luoda nykyistä vahvempi lainsäädännöllinen ja käsitteellinen jatkumo varhaiskasvatuksesta esi- ja perusopetukseen.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Varhaiskasvatuksen laadukas tuen toteuttaminen edellyttää, että laki ohjaa tuen toteuttamista nykyistä selkeämmin. Lakiin luodaan nykyistä vahvempi jatkumo esi- ja perusopetukseen.

Lapselle annettavasta tuesta ehdotetaan säädettäväksi nykyistä täsmällisemmin ja siten pyrittäisiin edistämään tuen saaminen oikea-aikaisesti ja lasten yksilölliset tarpeet huomioiden. Oikea-aikaisella tuella voidaan paitsi edistää lapsen kehitystä, oppimista ja hyvinvointia, niin myös ehkäistä lapsen ongelmien kasvamista ja monimuotoistumista sekä lasten syrjäytymistä.

LUONNOS

Lakiin esitetään lisättäväksi uusi 3 a luku. Luvussa säädettäisiin lapsen oikeudesta varhaiskasvatuksessa annettavaan tukeen, annettavasta tuesta ja tuen toteutuksesta sekä tuen tarpeen arvioinnista, hallintopäätöksen antamisesta sekä muutoksenhausta. Lukuun koottaisiin hajallaan laissa olevat säännökset lapsen tukeen liittyen samaan lukuun, mikä selkeyttäisi lapselle annettavan tuen säädöspohjaa ja lain sovellettavuutta.

Lapsen tuen tarve, tukitoimet sekä niiden toteuttaminen ja seuranta kirjattaisiin lapselle laadittavaan varhaiskasvatussuunnitelmaan nykytilan mukaisesti. Lapsen tuen tarvetta olisi arvioitava tarpeen mukaan, kuitenkin vähintään kerran vuodessa.

Tiedonsaantia koskevia säännöksiä ei ehdoteta muutettavaksi, koska varhaiskasvatuslain 41 §:n 1 ja 2 momentti ovat riittävät tiedonsaantiin. Nykyinen sääntely kattaa oikeuden poiketa salassapitosäännöksistä myös tuen osalta.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksessä ei ehdoteta uusien tukimuotojen luomista, vaan nykyisinkin käytössä olevien keinojen suunnitelmallisempaa käyttämistä. Ehdotukset selkeyttäisivät varhaiskasvatuksen järjestäjän vastuuta tukitoimien järjestämisessä.

Kustannuksia syntyy erityisestä tuesta tehtävistä hallinnollisista päätöksistä. Taloudellisten arvioinnin oletuksena on se, että hallinnollisista päätöksistä korvataan kunnille se osa, joka tosiasiallisesti on kunnille uutta velvoitetta. Näin ollen esimerkiksi tuen tarpeen arvioinnista, huoltajien osallisuudesta tuen arpeen arvioinnista tai moniammatillisesta yhteistyöstä ei katsota syntyvän kuntiin uusia työtunteja tästä ehdotuksesta johtuen. Laskelmissa on oletettu, että päätöksiä tehtäisiin varhaiskasvatuksessa samassa suhteessa kuin perusopetuksessa. Tietopalvelu Vipusen tilastojen mukaan perusopetuksessa on ollut erityisen tuen piirissä olevia oppilaita 8,5 prosenttia kokonaismäärästä vuonna 2019. Mikäli oletetaan, että kunnallisen varhaiskasvatuksen piirissä (sisältäen myös ostopalvelun ja palvelusetelin, sekä yksityisen varhaiskasvatuksen) on arviolta 253 000 lasta, tarvittavien erityisen tuen päätösten määrä olisi n. 21 500. Laskelmissa on oletettu, että päätöksen tekemiseen tarvittaisiin kaksi työtuntia á 36,00 euroa. Erityisen tuen päätöksistä muodostuisi varhaiskasvatuksen osalta näin ollen kustannuksia 1,5 miljoonaa euroa.

Kustannuksia syntyy myös itse tuen järjestämiseen liittyen. Koska kunta tekisi erityisen tuen päätöksen myös yksityisen hoidon piirissä olevalle lapselle, päätöksessä määritellystä tuesta saataisiin syntyä lisäkustannuksia myös kunnalle, esimerkiksi koskien avustajaresurssia ja sen kustannusten jakamista. Kustannusten kompensointi yksityisille palvelun tuottajille perustuu sopimusvapauden piiriin. Kustannusten mahdollinen kompensointi yksityisille varhaiskasvatuksen tuottajille perustuu kuntien harkintaan, ja se on huomioitu tämän esityksen tuen järjestämiseen liittyvissä kokonaiskustannuksissa. Kokonaiskustannus sisältää mahdolliset kompensoitiot yksityisille palvelun tuottajille.

Kunnissa lapsen tarvitseman tuen järjestäminen voitaisiin taata esimerkiksi lisäämällä varhaiskasvatuksen henkilökuntaa. Palkattavan henkilökunnan voimin kuntien olisi mahdollista esimerkiksi pienentää varhaiskasvatuksen ryhmiä tai tarjota nykyistä yksilökohtaisempaa tukea, esimerkiksi erityisopettajan antamaa tukea. Vuosipalkkoja on tarkasteltu Tilastokeskuksen tilastosta ”Kuntasektorin palkat 2019”. Laskennan lähtökohtana on käytetty kokonaisansion keskiarvoa, johon on lisätty lomarahaa ja työnantajan sivukulut. Lainvalmistelun yhteydessä on arvioitu, että palkkaamalla kuntiin esimerkiksi 100 varhaiskasvatuksen erityisopettajaa, 120

LUONNOS

varhaiskasvatuksen opettajaa ja 100 varhaiskasvatuksen avustajaa, kustannuksia syntyisi arviolta noin 13,5 miljoonaa euroa. Kunta itse lopulta ratkaisee, kuinka se järjestää lapsen tarvitseman tuen, ja miten yleiskatteellinen valtionosuus kohdennetaan.

Varhaiskasvatuksen tuesta aiheutuvat kustannukset olisivat yhteensä noin 15,0 miljoonaa euroa vuositasolla. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 55 §:n 2 momentin mukaisesti laajentuvissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on sata prosenttia mainittujen tehtävien laskennallisista kustannuksista. Varhaiskasvatuksen tuesta aiheutuvat kustannukset maksetaan osana kuntien peruspalveluiden valtionosuutta yleiskatteellisena rahoituksena momentilta 28.90.30 siten, että lain voimaantulovuonna kustannuksista korvataan 5/12, koska laki tulisi voimaan elokuun alusta alkaen. Näin ollen vuonna 2022 kuntien peruspalveluiden valtionosuusmomentilta osoitetaan kunnille 6,250 miljoonaa euroa. Edellisen lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriön momentilta 29.10.20 maksettaisiin menoina ja avustuksina 8,750 miljoonaa euroa varhaiskasvatuksen tuen toimeenpanon tukemiseen vuonna 2022. Vuodesta 2023 alkaen kunnille osoitetaan 15,0 miljoonaa euroa osana kuntien peruspalveluiden valtionosuutta pysyvänä määrärahalisäyksenä.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisiin

Varhaiskasvatuksen järjestäminen on säädetty kuntien tehtäväksi lain 5 §:ssä. Lapselle annettavan tuen osalta kunnan olisi varmistettava lapsen tuen tarpeen havaitsemisen ja tarpeellisen tuen tarjoamisen kannalta välttämättömät menettelyt. Kunnan olisi lisäksi kiinnitettävä huomiota monialaisen yhteistyön edellyttämiin käytännön yhteistyörakenteisiin muiden viranomais- ja yhteistyötahojen kanssa. Esimerkiksi ehdotettu 15 b §:n 4 momentin mukainen velvollisuus toimia yhteistyössä tilanteessa, jossa lapsi osallistuu useamman varhaiskasvatuksen järjestäjän varhaiskasvatukseen.

Erityisen tuen hallintopäätöksen tekeminen kuuluisi kunnan toimivaltaan. Varhaiskasvatuslaissa ei säädettäisi, mikä kunnan viranomainen tai viranhaltija vastaisi hallintopäätöksen tekemisestä. Asia jäisi kuntien harkintavaltaan. Lainsäädännön muutos voi vaatia kuntien hallintosääntöjen muuttamista vastaamaan uutta lainsäädäntöä. Hallintopäätöksen tekisi kuntalain (410/2015) 90 §:n hallintosäännössä määritelty kunnan toimielin tai viranhaltija. Valtuusto voi kuntalain 91 §:n mukaisesti hallintosäännössä siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille.

Opetushallituksen tehtävänä on määrätä varhaiskasvatuksen perusteet. Opetushallituksen tulisi määrätä varhaiskasvatuksen perusteet siten, että varhaiskasvatuksen järjestäjät ja tuottajat voisivat ottaa ne käyttöön lain voimaantullessa eli 1.8.2022. Opetushallitus valmistelisi perusteiden muutokset syksyn 2021 aikana. Määräys varhaiskasvatuksen perusteista annettaisiin kevään 2021 aikana sekä suomen että ruotsin kielellä. Opetushallitus järjestäisi tarvittavaa informaatio-ohjausta ja koulutusta paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien laatimiseen liittyen lainsäädännön uudistukseen.

Esitetyt muutokset vaikuttaisivat myös aluehallintovirastojen toimintaan. Ehdotuksen mukaisesti ennen erityisen tuen antamista lapselle tehtäisiin päätös erityisestä tuesta. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös erityisen tuen päätöksen muutoksenhausta. Lapsen tukea koskevaan päätökseen saisi vaatia oikaisua aluehallintovirastolta siten kuin hallintolaissa säädetään. Sääntely vastaisi perusopetuslain mukaista erityisen tuen päätöksen muutoksenhakua. Ehdotettu sääntely lisää aluehallintovirastoille saapuvien oikaisuvaatimusten määrää. Aluehallintovirastoilta saadun selvityksen mukaan oikaisuvaatimusten määrä voisi vastata perusopetuksen vuosittaisia, eli noin 50—70 oikaisuvaatimusta vuosittain. Tukeen liittyvät asiat ovat yleinen aihe myös opetustoimen kanteluissa, joten oletuksena on, että tuen sääntely voi lisätä kantelujen

LUONNOS

määrää. Lisäksi tukea koskeviin kysymyksiin liittyvät yhteydenotot ja informaatio-ohjauksen tarve lisäävät työmäärää aluehallintovirastoissa. Oleellista on, kuinka sääntelyn toimeenpanon tuki toteutuu valtakunnallisesti, alueellisesti ja paikallisesti.

4.2.3 Yritysvaikutukset

Sivistysvaliokunta (SiVM 5/2018 vp, s. 8) on todennut olevan välttämätöntä, että yksityisten palveluntuottajien tarjoamassa varhaiskasvatuksessa lapset saavat yhtä hyvät ja kattavat palvelut kuin kunnallisessa varhaiskasvatuksessa, jotta yhdenvertaisuus lasten kesken toteutuu. Sivistysvaliokunnan mukaan julkisen ja yksityisen palvelun tuottajilla tulee olla yhtäläinen velvollisuus järjestää lapselle tämän tarvitsema tuki ja tämä tulee käsitellä myös siinä yhteydessä, kun ryhdytään erilliseen valmistelutyöhön tuen kokonaisuudesta varhaiskasvatuksessa.

Varhaiskasvatuslaki koskee myös niitä yksityisiä palveluntuottajia, jotka ovat käyneet läpi varhaiskasvatuslain mukaisen ilmoitusmenettelyn. Nämä tuottajat voivat järjestää varhaiskasvatusta yksityisen hoidon tuella tai tuottaa sitä ostopalveluna tai palvelusetelillä. Lainvalmistelussa on arvioitu, että lapsen ollessa edellä mainitulla tavalla yksityisessä varhaiskasvatuksessa tukea koskevan hallintopäätöksen tekisi järjestämisvastuussa oleva kunta (vrt. julkisen vallan käyttö). Nykyisen varhaiskasvatuslain 43 §:n mukaan ”Yksityinen palveluntuottaja vastaa siitä, että sopimuksen tai hallintopäätöksen perusteella asiakkaalle järjestettävä palvelukokonaisuus täyttää sille asetetut vaatimukset.” Varhaiskasvatuslain piiriin kuuluvassa yksityisessä varhaiskasvatuksessa palveluntuottajalla olisi velvollisuus järjestää tukea lain mukaisesti. Työsopimus-suhteinen, perheen itse palkkaama hoito, ei ole varhaiskasvatuslain piirissä.

Yksityisen varhaiskasvatuksen palveluissa olevista lapsista noin 8 prosentilla on kehityksen ja oppimisen tuen tarvetta. Tämä on huomattavasti vähemmän kuin kunnallisessa varhaiskasvatuksessa olevilla lapsilla (15 %). Selvityksissä on myös ilmennyt, että tuen järjestäminen on yksityisessä varhaiskasvatuksessa kirjavia ja rakenteelliset tukitoimet harvinaisia. Tavallisimmin yksityiset palveluntuottajat eivät järjestä tukea ainakaan kokonaan itse vaan saavat esimerkiksi erityisopettajan palveluita kunnilta. (Eskelinen & Hjelt, 2017; Pihlaja & Neitola, 2017; Vainikainen ym., 2018.)

Kunta voi tukea yksityistä varhaiskasvatusta muun muassa tarjoamalla palvelunkäyttäjälle sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain (569/2009) mukaisen palvelusetelin, jolla katetaan yksityisen varhaiskasvatuspalvelun asiakasmaksua. Palveluntuottajan palvelun maksamiseksi voidaan tarjota palveluseteliä, mikäli palveluntuottaja sitoutuu täyttämään sääntökirjassa asetetut ehdot. Kunta voi määrittää palvelusetelin arvon palvelun tarpeen mukaan esimerkiksi eri-ikäisten lasten tai lasten tuen tarpeiden mukaan. Tiedossa ei kuitenkaan ole, missä määrin palvelusetelin sääntökirjoja käytetään yksityisten palveluntuottajien tarjoamien tuen järjestelyjen ja tuen tarjoamisen velvollisuuksien määrittelemisessä. Osa kunnista tukee yksityistä varhaiskasvatusta yksityisen hoidon tuen kuntalisällä. Toisin sanoen kunta voi maksaa yksityiselle varhaiskasvatuksen tuottajalle enemmän kuin laki yksityisen hoidon tuesta velvoittaa. Jos kunta ei huomioi palvelusetelin arvossa tai kuntalisässä yksityisen palveluntuottajan tuottamassa varhaiskasvatuksessa olevien lasten tuen järjestämisestä yksityiselle palveluntuottajalle aiheutuvia kustannuksia, tukea tarvitsevista lapsista aikaisempaa suurempi osa saattaa siirtyä kunnallisiin varhaiskasvatuspalveluihin. (Ks. Eskelinen & Paananen, 2018.) Yksityiset varhaiskasvatuksen palveluntuottajat saattaisivat kompensoida lapsen tuen järjestämisestä aiheutuneiden kulujen vuoksi nousseita kustannuksiaan asiakasmaksuja nostamalla. Tällöin varhaiskasvatuksesta huoltajilta perittävät maksut saattaisivat nousta huomattaviksi ja tosiasiallisesti johtaa tukea tarvitsevan lapsen siirtämiseen kunnalliseen päiväkotiin. Koska yksityinen varhaiskasvatuspalvelu perustuu sopimukseen palveluntuottajan ja lapsen huoltajien välillä, se voidaan sol-

LUONNOS

mia ja päättää kummankin osapuolen toimesta yksipuolisesti. Olisi siis mahdollista, että palveluntuottaja päättäisi palvelusopimuksen perheen kanssa tilanteessa, jossa lapsella on havaittu sellainen tuen tarve, johon vastaaminen aiheuttaisi kustannuksia. Kunta voisi edelleen tukea yksityisiä palveluntuottajia joko rahallista tukea kasvattamalla (palvelusetelin arvo tai yksityisen hoidon kuntalisä) tai tuottamalla esimerkiksi erityisopettajan palveluita yksityiselle palveluntuottajalle. Niissä kunnissa, joissa varhaiskasvatuspalveluista huomattava osa tuotetaan yksityisesti, yksityisillä palveluntuottajilla on vahva neuvotteluasema lapsen tuen kustannusten jaosta kunnan kanssa neuvotellessa. Todennäköistä onkin, että näissä kunnissa lapsen tuesta aiheutuneista kustannuksista vastaa kunta.

Yksityiset perhepäivähoitajat toimivat yleensä yksityisen hoidon tuella, jota kunta voi tukea yksityisen hoidon tuen kuntalisällä. Perhepäivähoidossa tukea tarvitseville lapsille voidaan järjestää lähinnä erityisopettajan konsultaatiota tai pedagogisia tukitoimia. Koska perhepäivähoidotajien koulutus- ja osaamistaustat vaihtelevat runsaasti, perhepäivähoidossa mahdollisuudet tukea lasta ovat kapeammat kuin päiväkotitoiminnassa. Yksityisen hoidon tuella toimiva perhepäivähoitaja on todennäköisesti täysin kunnan järjestämien lapsen kehityksen ja oppimisen tuen varassa. Toinen vaihtoehto on, että lapsi siirretään kunnan varhaiskasvatuksen järjestämistuolle.

4.2.4 Vaikutukset lapsiin ja perheisiin

Ehdotuksessa muutettaisiin varhaiskasvatuslain 3§:n 1 momentin 2 kohtaa niin, että varhaiskasvatuksen tavoitteena olisi tukea lapsen oppimisen edellytyksiä ja edistää elinikäistä oppimista ja koulutuksellisen tasa-arvon toteuttamista inklusiivisten periaatteiden mukaisesti. Nykyistä inklusiivisempi toiminta hyödyttäisi jokaista lasta, myös tukea tarvitsevaa lasta, kun toiminnan ja yksittäistä lasta koskevan varhaiskasvatuksen järjestämisen arvopohjana ja periaatteina yhdenvertaisuus, syrjimättömyys, tasa-arvo ja lapsen sosiaalinen osallisuus edistyisivät. Toiminnan järjestämisen arvopohjan ja periaatteiden selkiyttäminen yhtenäistäisi tuen järjestämisen periaatteita ja käytäntöjä niin kunnallisessa kuin yksityisessä varhaiskasvatuksessa ja edistäisi yhdenvertaisuutta tuen toteutumisessa ja lasten saamaa tukea eri varhaiskasvatuksen järjestäjillä.

Esitys vahvistaa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen (SopS 59—60, voimaan Suomessa 1991) ja YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista annetun sopimuksen (27/2006) sekä Unescon Salamancan julistuksen (1994) toimeenpanoa Suomessa.

Ehdotuksen 15 a §:n kirjattaisiin aikaisempaa selkeämmin ja täsmällisemmin lapsen lakisääteinen oikeus varhaiskasvatuksessa annettavaan tukeen. Tämä vahvistaisi lapsen saamaa tukea yksilölliseen kehitykseensä, oppimiseensa ja hyvinvointiinsa heti tuen tarpeen ilmettyä. Edm. pykälän 2 momentin mukaisesti lapsi saisi myös tehostettua tukea yksilöllisten tarpeidensa mukaisesti, jos varhaiskasvatuksen perustoimintana annettava tuki ei ole riittävää. Lapsella olisi täten oikeus saada oppimistaan ja kehitystään tukevaa, intensiteetiltään kasvavaa ja monipuolisia tuen toteuttamistapoja hyödyntävää tukea tarpeidensa mukaisesti.

Lisäksi 15 a §:n 2 momentin mukaan, jos lapsen saama tehostettu tukikaan ei ole riittävää tai hän tarvitsee tukea vamman tai sairauden, kehityksen viivästymän tai muusta lapsen oppimisen ja kehityksen tuen tarpeesta tukea, lapsella on oikeus saada yksilöllisesti suunniteltua erityistä tukea. Tämä vahvistaa edelleen lapsen henkilökohtaisesti saamaa tukea ja antaa oikeuden saada vahvinta varhaiskasvatuksessa annettavaa tukea.

Esitys vahvistaa erityisesti vammaisten, sairaiden ja kehityksessään viivästyneiden lasten asemaa, oikeusturvaa ja tasavertaisuutta lapsen varhaiskasvatuksen toimipaikasta tai asuinkunnasta

LUONNOS

riippumatta. Lapsen yksilöllistä huomioimista ja tuen toteuttamista sekä sen arviointia edistävät esityksessä olevat täsmennykset siitä, että tehostetussa ja erityisessä tuessa oleva lapsi on otettava huomioon päiväkodin tai perhepäiväkodin henkilöstön mitoituksessa ellei kyseisellä lapsella ole avustajaa.

Lapsi hyötyy eniten saamastaan tuesta mitä varhaisemmassa iässä ja kehitysvaiheessa suunnitelmallinen ja tavoitteellinen tuki aloitetaan. Alle kolmevuotiaita koskeva tuen toteuttaminen on usein vähäisintä. Tuen uudistuksella voikin olla positiivisia heijastusvaikutuksia myös siihen, että pienempien varhaiskasvatusikäisten lasten tuen tarpeiden tunnistamiseen ja toteuttamiseen kiinnitetään entistä paremmin ja aikaisemmin huomiota tuen tarpeiden vaikeutumisen ennaltaehkäisy tavoitteena.

Ehdotukseen sisältyy (15 b 2 mom) lapsen tuen järjestämisen jäsentäminen pedagogisiin, hoitollisiin ja rakenteellisiin järjestelyihin, kuten erityisopettajan palveluihin, varhaiskasvatukseen osallistumisen edellyttämiin tulkitsemis- ja avustamispalveluihin tai apuvälineiden käyttöön. Lisäksi yhteistyö eri toimijoiden, kuten huoltajien ja ammattilaisten kanssa katsotaan tuen järjestämisen kannalta tärkeäksi. Tämä jäsentäminen selkiyttäisi tuen muotojen määrittelyä, yhtenäistäisi kuntien ja toiminnan muiden tuottajien käytäntöjä ja lisäksi selkiyttäisi ja vahvistaisi myös lapselle kohdennettavia yksilöllisiä tukimuotoja.

Lapsen oikeutta, oikeusturvaa ja huoltajien oikeutta saada lapselleen erityistä tukea vahvistaa omalta osaltaan se, että esityksen mukaan erityisestä tuesta tehdään muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös. Lapsi ja huoltajat hyötyisivät hallintopäätöksen laatimisesta, koska päätökseen kirjattaisiin ne annettavat tuen muodot ja tukipalvelut, joihin lapselle syntyisi oikeus. Jos oikeudet eivät toteutuisi päätöksen mukaisesti, huoltajat voisivat vaatia päätökseen oikaisua aluehallintovirastosta sekä oikaisuvaatimuksen päätöksen jälkeen myös valittaa asiasta hallinto-oikeuteen. Tällä hetkellä huoltajilla ei ole mahdollisuutta hakea muutosta lapsen saamaan tukeen koska hallinnollista päätöstä lapsen tuesta ei tehdä. Vanhempien asema vahvistuisi edelleen tukitoimia koskevaa päätöstä laadittaessa, koska pykälän 2 momentin mukaan ennen päätöksen tekemistä varhaiskasvatuksen järjestäjän olisi kuultava lapsen huoltajaa tai laillista edustajaa hallintolain 34 §:n mukaisesti.

Esityksessä huomioidaan tilanteet, jossa lapsi on useamman järjestäjän tai tuottajan järjestämässä varhaiskasvatuksessa. Lapsen saamaa tukea selkiyttää ja vahvistaa se, että lapselle tehtävän erityisen tuen päätöksen osalta lapselle suunnattava tuki tulee suunnitella, toteuttaa ja arvioida yhteistyössä. Lapsen etua, oikeusturvaa ja tuen käytännön toteuttamista selkiyttää myös se, että hallintopäätöksen tekemisestä ja järjestämisvastuusta suhteessa lapseen ehdotetaan säädetäväksi.

Esitys selkeyttää myös lapsen tuen järjestämistä yksityisissä varhaiskasvatuspalveluissa. Nykyinen käytäntö, jossa vaativampaa tukea tarvitseva lapsi siirretään tutusta lapsiryhmästä pois kunnalliseen päiväkotiin, on lapsen ja hänen perheensä kannalta usein kohtuuton. Lapsen edun punninnan tulisi olla tärkein kriteeri lapsen varhaiskasvatuspaikan määräytymisessä. Lapsen tarvitsema tuki toteutuu parhaiten yleisessä, laadultaan hyvässä varhaiskasvatuksen pedagogisessa toimintaympäristössä, jossa on tarjolla kattavasti myös erityispedagogisia menetelmiä.

Tuen järjestämisen selkiytyminen ja vahvistuminen nostavat varhaiskasvatuksen asemaa ja merkitystä sekä lapsen oppimisen kehityksen ja hyvinvoinnin edistämisessä että myös huoltajien luottamusta lapsen tuen toteuttamisessa varhaiskasvatuksessa. Tämä saattaa lisätä lasten varhaiskasvatukseen osallistumista, kun varhaiskasvatuksen laatu tuen toteuttamisen osalta paranee. Huoltajat saattavat kokea saavansa nykyistä enemmän tukea omaan vanhemmuuteensa

LUONNOS

ja lapsen kasvatukseen. Uudistuksen arvioidut positiiviset vaikutukset eivät hyödytä lapsia, jotka eivät ole tai eivät hakeudu varhaiskasvatuksen pariin.

4.2.5 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Tällä hetkellä varhaiskasvatuksen palveluissa tuen käsitteellinen kirjavuus saattaa johtaa vaihteleviin tulkintoihin tuen muodoista ja toimenpiteistä. Esityksessä on pyritty selkeyttämään varhaiskasvatuksen kehityksen ja oppimisen tuen käsitteitä ja tuen muotoja. Yhdenmukaisemmat ratkaisut lisäävät koulutuksellista tasa-arvoa. Kun lapsen oikeus tukeen vahvistuu ja tuen rakenne selkiytyy, tukea tarvitsevien lasten yhdenvertaisuus tukea tarvitsemattomiin ikätoverihinsä vahvistuu. Tuen käsitteiden ja rakenteen selkeytyminen vähentää myös tuen järjestämisen alueellisia eroja.

Lapsen kehityksen ja oppimisen tuen tilastointi on tällä hetkellä puutteellista. Terveysten- ja hyvinvoinnin laitos on selvittänyt lasten tuen tarvetta erillisellä kuntakyselyllä viimeksi vuonna 2016. Tuen syitä tai muotoja ei kysytty erikseen. Tukea tarvitsevien lasten määrä raportoituihin sukupuolittain. Tukea tarvitsevista 72 prosenttia oli poikia. Koska tukea tarvitsevista lapsista suurin osa on poikia, voidaan katsoa, että käsillä oleva esitys parantaa erityisesti poikien asemaa koulutuspolulla, sillä mitä varhaisemmassa vaiheessa lapsen tuen tarpeisiin pystytään vastaamaan, sitä tehokkaampaa se on. Esityksellä saattaakin olla varhaiskasvatusaikaa pidempiaikaisia suotuisia vaikutuksia poikien oppimistuloksiin.

Esitys selkeyttää myös työnjakoa kuntien ja yksityisten varhaiskasvatuksen järjestäjien ja tuottajien välillä: kaikilla varhaiskasvatuksen palveluntuottajilla on velvollisuus huolehtia siitä, että lapsi saa tarvitsemansa tuen. Tämä todennäköisesti vähentää eri tavoin tuotettujen palvelujen eriytymistä erityisesti resursseja vaativan lapsen kehityksen ja oppimisen tuen järjestämisen osalta.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Lapsen oikeus tukeen

Lapsen oikeus saada varhaiskasvatuksessa annettavaa tukea vaihtelee kansainvälisesti arvioiden (ks. luku 5.2). Oikeus saada tukea voidaan toteuttaa lailla joko a) *nimenomaisen sääntelyn kautta, joka luo lapselle subjektiivisen oikeuden saada tukea tuen tarpeen ilmetessä*, tai b) *järjestämisveloitteen kautta järjestää tukea*. Voimassa oleva varhaiskasvatuslaki luo oikeuden tukeen järjestämisvelvollisuuden kautta. Tuen myöntämisen kriteereistä ei ole säädetty. Tämä osaltaan aiheuttaa sen, että varhaiskasvatuksen järjestäjien käytännöt vaihtelevat. Perustuslain 80 §:n mukaisesti yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla. Hallinnon lainalaisuusperiaate ja lakisidonnaisuus edellyttävät, että yksilön oikeuksista säädetään lailla. Tämä osaltaan edistää oikeusturvaa ja yhdenvertaisuutta. Kyseessä on myös julkisen vallan käytöstä suhteessa yksilöön, jonka tulee perustua lakiin perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisesti. Lähtökohtana on, että kussakin asiassa toimivaltaisen viranomaisen tulee käydä ilmi laista. Edellä mainittu huomioon ottaen esityksessä on valittu vaihtoehto, jonka mukaan lapsen oikeus tukeen esitetään säädettäväksi nimenomaisesti lailla.

LUONNOS

Tuen toteuttaminen

Esi- ja perusopetuksessa tukea vahvistetaan portaittain. Perusopetuslaki luo tuelle kolmiportaisuuden rakenteen, jossa tukea vahvistetaan tuen tarpeen mukaisesti. Voimassaolevassa varhaiskasvatuslaissa ei säädetä tuen kolmiportaisuudesta, eikä tuen käsitteistö vastaa perusopetuslain tuen käsitteistöä. Esiopetus järjestetään valtaosin varhaiskasvatuksen yhteydessä. Esiopetukseen sovelletaan perusopetuslakia. Varhaiskasvatuksessa kolmiportaista tuen mallia toteutetaan laajasti käytännössä.

Lainvalmistelussa arvioitiin myös muita tuen malleja, esimerkiksi perusopetuslain (642/2011) edeltänyttä tuen ns. kaksiportaisuutta, jossa tukea annettaisiin vain yleisenä ja erityisenä tukena. Tuen toteutumisessa on tarkoitus luoda nykyistä vahvempi jatkumo esi- ja perusopetukseen. Olemassa oleva käytäntö sekä jatkumo esi- ja perusopetukseen perustelevat varhaiskasvatuksen tuen kolmiportaisuutta. Varhaiskasvatus ja esi- ja perusopetus ovat universaaleja palveluita, joiden osallistumisaste on erittäin korkea. Lapsen tuen tarpeiden moninaisuuteen vastaamiseen edellyttää, että lainsäädännössä on riittävästi keinoja tukea lasta. Varhainen tuki mahdollistaisi, että tuen avulla tuettaisiin oppimista ja kasvua sekä ehkäistäisiin lapsen oppimiseen, kehitykseen ja hyvinvointiin liittyvien ongelmien syvenemistä ja monimuotoistumista. Liian kategorisessa tuen rakenteessa riskinä voisi olla se, ettei lapsen tuki toteutuisi tai varhainen tuki jäisi toteutumatta, jolloin kasvun, oppimisen ja hyvinvoinnin tuen ongelmat syvenisivät.

Päätös annettavasta tuesta

Perustuslain 21 §:n mukaisesti jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Lapsen oikeus sosiaaliturvaan ja oikeus perusopetukseen on voitava tarpeen vaatiessa toteuttaa myös tuomioistuintietä. Tämä edellyttää, että laissa säädetään muutoksenhakukeinoista. Ehdotetun sääntelyn ensisijainen tarkoitus on yksilön oikeuksien suojaaminen. Samalla sääntely toimisi hyvän hallinnon takeena, jotta myös menettelylliset oikeudet toteutuisivat asian käsittelyssä. Tämä osaltaan vahvistaisi yhdenvertaisuutta.

Valmistelussa on arvioitu tulisiko hallintopäätös tehdä myös tehostetusta tuesta. Ehdotuksen mukaisesti tehostetun tuen antaminen ei kuitenkaan edellyttäisi hallintopäätöksen tekemistä, vaan kyse olisi nykyisen mukaisesta tosiasiallisesta hallintotoiminnasta. Tehostettua tukea toteutetaan lapsen tuen tarpeen mukaisesti esimerkiksi lyhytaikaisesti varhaisena tukena. Hallinnollinen prosessi voisi hidastaa lapsen varhaisen tuen saantia. Sen sijaan erityisen tuen osalta tuen tarve on yleensä kestoaltaan pitkäaikaista ja vahvaa yksilöllistä tukea. Kyse on lapsista, jotka vammaisuuden tai muun vahvan tuen tarpeen perusteella tarvitsevat tukea ja ovat täten haavoittuvammassa asemassa. Lainsäädännölle on katsottu olevan ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen yksilöiden tosiasiallista tasa-arvoa. Hallintopäätös ja vahvat muutoksenhakukeinot tukevat osaltaan yksilön oikeusturvaa.

Yksityisen palvelun tuottajan järjestämä varhaiskasvatus

Varhaiskasvatusta järjestävät kuntien lisäksi myös varhaiskasvatuslain 43 §:n mukaiset yksityiset varhaiskasvatusjärjestäjät. Velvollisuus järjestää varhaiskasvatusta on voimassa olevan lain mukaan vain kunnalla. Yksityisillä palveluntuottajilla ei katsota olevan julkista palvelutehtävää, jonka vuoksi toimija voi määritellä tiettyjä toimintoja, kuten aukioloaikoja kaupallisin perustein, valita asiakkaansa ja varhaiskasvatuksessa käytettävän kielen. Yksityisen varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajien ja lapsen huoltajien välinen suhde ja palvelusta perittävä maksu perustuvat sopimukseen.

LUONNOS

Kunnan on järjestettävä varhaiskasvatusta siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää, esimerkiksi huolehdittava, että varhaiskasvatusta on tarjolla eri vuorokauden aikoina. Voimassa olevan lain mukaan vain kunnalla on oltava käytettävissä varhaiskasvatuksen erityisopettajan palveluita. Varhaiskasvatustilaa sovelletaan kategorisesti myös yksityisiin palveluntuottajiin ja perhepäivähoitoon siltä osin kuin sääntely ei koske pelkästään kunnan järjestämisvelvollisuutta.

Voimassa oleva laki edellyttää sekä kunnilta että yksityisiltä toimijoilta lapsen tarvitseman tuen tarpeen kirjaamista osana lapsikohtaisen varhaiskasvatussuunnitelman laatimista. Tämän lisäksi lain mukaan myös tukitoimenpiteet ja niiden toteuttaminen tulee kirjata. Voimassa oleva laki siis edellyttää tarpeen selvittämistä ja sen suunnittelemista, miten tarpeeseen vastataan. Tuen järjestämisen vastuutahoa ei kuitenkaan ole nimenomaisesti säädetty. Varhaiskasvatuksessa annettavan tuen sääntelyn ehdotetaan koskevan samanlaisena sekä kunnallista että yksityistä varhaiskasvatusta, sillä erilainen sääntely voisi aiheuttaa sosioekonomista eriytymistä palveluiden tuottajien piiriin valikoitumisessa. Eriyttävä sääntely aiheuttaisi sen, että yksityinen varhaiskasvatus ei vastaisi tasoltaan kunnallista varhaiskasvatusta. Sivistysvaliokunta on vastaavasti todennut mietinnössään (SiVM 5/2018 vp), että julkisen ja yksityisen palvelun tuottajilla on yhtäläinen velvollisuus järjestää lapsen tarvitsema tuki ja on lasten yhdenvertaisuuden kannalta välttämätöntä, että yksityisten palveluntuottajien tarjoamassa varhaiskasvatuksessa lapset saavat yhtä hyvät ja kattavat palvelut kuin kunnallisessa varhaiskasvatuksessa.

5.2 Pohjoismaiden lainsäädäntö

Ehdotettua lainsäädäntöä on arvioitu Pohjoismaiden lainsäädäntöön johtuen varhaiskasvatusjärjestelmien samanlaisuudesta. Pohjoismaissa lapsen oikeus tukeen lainsäädännössä ilmenee käytännössä kahdella tavalla, joko nimenomaisen sääntelyn kautta, joka luo lapselle subjektiivisen oikeuden saada tukea tuen tarpeen ilmetessä tai vaihtoehtoisesti laki luo järjestämisvelvoitteen järjestää tukea. Usein tuen antamiseen liittyy hallintopäätös tai arviointi- ja yhteistyömenettely huoltajien kanssa. Karvin selvityksen (Julkaisut 22:2017) mukaisesti yhteistä on, että kaikissa Pohjoismaissa laki edellyttää lisäksi, että laaditaan erilaisia järjestäjä- ja yksikkökohtaisia suunnitelmia, jotka ohjaavat varhaiskasvatuksen paikallisen tason arviointia ja tasalaatuisuutta. Sen sijaan lapsen henkilökohtaisia suunnitelman laatimista koskeva velvoite on vain Suomessa.

Ruotsi

Ruotsissa varhaiskasvatusta koskevat säännökset ovat koululaissa (Skollag 2010:800), jossa Suomen varhaiskasvatusta vastaavasta toiminnasta käytetään termiä *förskola*. Koululain mukaan lapselle, joka tarvitsee kehityksessään erityistä tukea fyysisestä, psyykkisestä tai muusta syystä, on annettava hänen erityistarpeidensa edellyttämä tuki. Lapsen erityisen tuen tarpeen ilmetessä yksikön johtajan on varmistettava, että lapselle tarjotaan tällaista tukea. Lisäksi lapsen huoltajalle on annettava mahdollisuus osallistua erityisten tukitoimien suunnitteluun.

Perhepäivähoidon osalta (*pedagogisk omsorg*) säädetään, että lapselle, joka tarvitsee kehityksessään erityistä tukea fyysisestä, psyykkisestä tai muusta syystä, on annettava hänen erityistarpeidensa edellyttämä huolenpito. Toiminta on suunniteltava siten, että se valmentaa lapsia jatko-oppimiseen.

Norja

LUONNOS

Varhaiskasvatuksesta säädetään laissa päiväkodeista (Lov om barnehager, Lov-2005-06-17 Nr 64). Norjan lainsäädännössä vammaiset lapset on asetettu etusijalle päiväkotiin pääsyssä. Asiantuntija-arvio määrittää sen, onko lapsi vammainen. Kunta on vastuussa siitä, että etusijalla olevat lapset saavat päiväkotipaikan.

Laissa säädetään myös lapsen oikeudesta erityiseen tukeen. Lapsella on oikeus erityiseen tukeen, jos lapsella on erityisiä tarpeita. Erityisen tuen tarkoituksena on tarjota lapsille varhaista tukea esimerkiksi kielen ja sosiaalisten taitojen kehittämiseen ja oppimiseen. Erityistä tukea voidaan järjestää joko ryhmässä tai yksilökohtaisesti. Ennen erityisen tuen päätöstä tulee tehdä asiantuntija-arvio, jossa määritellään lapsen erityisen tuen tarve. Kunta tekee päätöksen erityisestä tuesta ja mikäli päätös poikkeaa asiantuntija-arviosta, tulee perustelut kirjata päätökseen.

Laissa säädetään, että ennen asiantuntijan tekemää arviointia ja erityisen tuen päätöstä vanhempien suostumus tulee varmistaa. Vanhemmilla on oikeus tutustua asiantuntijan arvioinnin sisältöön ja kertoa mielipiteensä ennen päätöksen tekemistä. Lapsen erityinen tuki on mahdollisuuksien mukaan suunniteltava yhteistyössä lapsen ja lapsen vanhempien kanssa ja heidän näkemyksilleen tulee antaa asiassa painoarvoa. Kerran vuodessa lapsen saamasta tuesta laaditaan kirjallinen yleiskatsaus, joka sekä vanhempien että kunnan tulee saada.

Lisäksi laissa on säännökset erityistä tukea tarvitsevien lasten oikeudesta ilmaiseen kuljetukseen, lapsen oikeudesta viittomakieliseen opetukseen sekä vaihtoehtoiseen ja täydentävään kommunikointiin sekä vammaisten lasten oikeudesta yksilöllisiin päiväkotipalveluihin.

Tanska

Tanskassa varhaiskasvatusta koskeva sääntely sisältyy päivähoitolakiin (Lov om Dagtilbud nr 1326 af 09/09/2020). Laissa säädetään, että niille lapsille, jotka tarvitsevat kasvaakseen ja kehittyäkseen erityistä tukea esimerkiksi päivähoidossa, tarjotaan tällaista tukea.

Tanskan varhaiskasvatusjärjestelmän yksi erityispiirre on voimakas painotus kielen kehityksen arvioimiseen ja mahdollisen tuen järjestämiseen. Kunnalla on vastuu siitä, että 3-vuotiaiden lasten kielitaito arvioidaan. Kunnan on huolehdittava kielen kehityksen arvioinnista myös sellaisten 3-vuotiaiden lasten osalta, jotka eivät ole päivähoidossa. Mikäli arvioidaan, että lapsi tarvitsee kielen kehitykseen tukea, tulee kunnan huolehtia sen järjestämisestä.

Tanskan päivähoitolaissa säädetään myös pakollisesta varhaiskasvatuksesta. Yksivuotiaille lapsille tulee lain mukaan järjestää pakollista varhaiskasvatusta 25 tuntia viikossa, mikäli he asuvat heikommassa asemassa olevilla asuinalueilla eivätkä lapset ole päivähoidossa.

Islanti

Varhaiskasvatuksesta säädetään päiväkotilaissa (Lög um leikskóla 2008 nr. 90). Lain mukaan paikallisen viranomaisen tulee tarjota varhaiskasvatuksen erityispalveluja. Erityispalvelut käsittävät lasten ja heidän perheidensä tukemisen ja toisaalta myös varhaiskasvatuksen henkilöstön ja heidän työnsä tukemisen. Päätös erityispalvelujen järjestämistavasta kuuluu paikallisille viranomaisille, mutta palvelut on kuitenkin ensisijaisesti pyrittävä järjestämään varhaiskasvatuksessa.

Lapsella on päiväkotilain mukaan oikeus varhaiskasvatuksen erityispalveluihin, jos hän ammatihenkilöiden arvion perusteella tarvitsee erityistukea. Kussakin yksikössä päiväkodin johtaja vastaa yksittäisen lapsen palveluita hoitavien henkilöiden työn koordinoinnista. Tarpeen mukaan erityispalveluiden järjestämisessä on kuultava kunnan sosiaalipalveluja.

LUONNOS

6 Lausunto- ja kuulemispalaute

Esitysluonnos annettiin lausuntokierroksella Lausuntopalvelu.fi -sivustolla x.5—xx.6.2021. Hallituksen esityksen luonnoksesta pyydettiin lausunnot keskeisiltä sidosryhmiltä.

Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö on valmistelun aikana kuullut Suomen Kuntaliittoa.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Varhaiskasvatustilanne

3 §. Varhaiskasvatuksen tavoitteet. Pykälän 1 momentin 2 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että varhaiskasvatuksen tavoitteena olisi tukea lapsen oppimisen edellytyksiä ja edistää elinikäistä oppimista ja koulutuksellisen tasa-arvon toteuttamista *inklusiivisesti*. Lisäys toisi lakiin paremmin esiin varhaiskasvatuksen tavoitteen siitä, että varhaiskasvatuksen kaikessa toiminnassa ja kaikkien lasten kohdalla, ei vain nyt ehdotettavan tuen toteuttamisessa ja tukea tarvitsevan lapsen osalta, tavoitteena on inklusiivisuuden periaatteiden toteutuminen, kaikille yhteinen varhaiskasvatus. Momentin kohtaan 2 ehdotetaan lisättäväksi toteuttamistavaksi inklusiivisuus.

3 a luku. Oikeus varhaiskasvatuksessa annettavaan tukeen

Lakiin esitetään lisättäväksi uusi 3 a luku. Luvun nimi olisi *Oikeus varhaiskasvatuksessa annettavaan tukeen*. Luvussa säädettäisiin lapsen oikeudesta varhaiskasvatuksessa annettavaan tukeen, annettavasta tuesta ja tuen toteutuksesta sekä tuen tarpeen arvioinnista, hallintopäätöksen antamisesta ja muutoksenhausta. Lukuun koottaisiin hajallaan laissa olevat säännökset saman luvun alle, mikä selkeyttäisi lapselle annettavan tuen säädöspohjaa ja lain sovellettavuutta.

15 a §. Lapsen kehityksen, oppimisen ja hyvinvoinnin tukeminen. Ehdotettu pykälä olisi nykytilaan nähden uusi. Pykälän 1 momentin mukaan varhaiskasvatukseen osallistuvalla lapsella olisi oikeus saada hänen yksilöllisen kehityksensä, oppimisensa tai hyvinvointinsa edellyttämää tukea heti tuen tarpeen ilmettyä osana varhaiskasvatuksen perustoimintaa. Nykyisin lapsen tukeminen on ilmaistu varhaiskasvatuksen tavoitteissa ja tuen kirjaamisesta on säädetty lapsen varhaiskasvatussuunnitelman yhteydessä, mutta uutena asiana selkeytettäisiin lapsen oikeutta saada tarvitsemansa tuki varhaiskasvatuksessa. Tuen toteuttamisen lähtökohtana olisi pyrkimys hyvään ja tiiviiseen yhteistyöhön lapsen huoltajien kanssa. Lapselle annettaisiin tukea lapsen edun ensisijaisuuden näkökulmasta, vaikka lapsen huoltajat vastustaisivat sitä. Pykälän 2 ja 3 momentissa säädettäisiin varhaiskasvatuksessa annettavan tuen rakenteesta.

Pykälän 2 momentin mukaan, jos 1 momentissa tarkoitettu tuki ei olisi riittävää tai lapsi tarvitsee vahvempaa tukea, olisi tukea tehostettava matalalla kynnyksellä lapsen yksilöllisten tarpeiden mukaisesti. Tuki ennaltaehkäisisi lapsen myöhempää tuen haasteiden moninaistumista. Tuen tehostaminen voisi tapahtua esimerkiksi siten, että tuen toteuttamistapoja lisätään tai niiden intensiteettiä kasvatetaan. Tuen tehostaminen voisi olla lyhytkestoista tai pidempään jatkuvaa. Tuen tehostaminen voisi johtua lapsen väliaikaisesta tuen tarpeesta esimerkiksi lievistä kielenkehityksen häiriöistä johtuen, mutta myös pidempiaikaisesta tuen tarpeesta. Tehostetun tuen piiriin voisivat kuulua esimerkiksi sosio-emotionaalisen tuen tarpeessa olevat lapset, joiden kohdalla on herännyt huoli koskien lapsen vuorovaikutustilanteita, tunteiden säätelyä, toiminnanohjausta ja tarkkaavaisuutta (esim. neuropsykologiset vaikeudet). Tuen tarve voisi liittyä esimerkiksi fyysisen, motorisen tai kognitiivisen kehityksen tuen tarpeesta.

LUONNOS

Ratkaisu, milloin lapsen tuen tarve vaatii tehostettua tukea ja milloin erityistä tukea on arvioitava tapauskohtaisesti. Tuen tehostaminen tapahtuisi varhaiskasvatuksen henkilöstön ratkaisusta, lapsen ryhmän henkilöstön ja huoltajien kanssa käydyn keskustelun pohjalta. Ratkaisun tuen tehostamisesta tekisi varhaiskasvatuksen opettaja tai erityisopettaja. Kyseessä olisi tosiasiallinen hallintotoimi, eikä tuen tehostaminen vaatisi hallintopäätöstä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tilanteessa, jossa 2 momentissa tarkoitettu tuki ei olisi riittävää tai lapsi tarvitsisi tukea vammasta, sairaudesta, kehityksen viivästyisestä tai muusta oppimisen ja kehityksen tuen tarpeesta johtuen. Tällöin tukea olisi annettava yksilöllisesti suunniteltuna erityisenä tukena. Kyseessä olisi lain nojalla annettava vahvin varhaiskasvatuksessa annettavan tuen muoto. Lain 35 §:n 2 momenttia ja 38 §:n 2 momenttia ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että erityisen tuen piiriin kuuluva lapsi on otettava huomioon päiväkodin henkilöstön mitoituksessa. Erityisestä tuesta olisi tehtävä ehdotetun 15 d §:n mukainen hallintopäätös.

15 b §. Lapselle annettava tuki ja tuen toteutus. Säännös olisi nykytilaan nähden uusi. Pykälän 1 momentin mukaan tuki voisi sisältää lapsen tarvitsemia pedagogisia, rakenteellisia ja hoidollisia järjestelyjä, kuten erityisopettajan palveluja ja monialaista yhteistyötä. Pedagogisia tuen muotoja tai järjestelyjä olisivat varhaiskasvatuksen toistuvien toimintojen ja struktuurin luominen lapsen päivän rakenteeseen, sensitiiviset ja saavutettavat vuorovaikutus- ja kommunikointitavat (kuten puhetta korvaavat kommunikaatiomenetelmät) ja lapsen tarpeisiin vastaamisen edellyttämät yhteiset pedagogiset toimintatavat ja -menetelmät. Pedagogisena tukimuotona voitaisiin pitää myös toiminnan suunnittelua, havainnointia, dokumentointia ja arviointia. Rakenteellisia tuen muotoja olisivat henkilöstön osaamisen lisääminen, henkilöstön lisääminen lapsiryhmään ja/tai henkilöstörakenteen tarkastelu sekä lapsimäärän pienentäminen lapsiryhmässä. Rakenteellisia tuen muotoja olisivat lisäksi varhaiskasvatukseen osallistumisen edellyttämät tukitsemis- ja avustamispalvelut tai apuvälineiden käyttäminen. Hoidolliset tukitoimet ovat keinoja, joilla vastataan lapsen sairaanhoidollisiin, perushoitoon, hoivaan ja avustamiseen liittyviin tarpeisiin. Nämä voivat olla esimerkiksi lapsen pitkäaikaissairauksien hoitoon, lääkitykseen, ruokavalioon ja liikkumiseen liittyvät avustamisen tarpeet ja apuvälineet. Niin rakenteelliset kuin hoidollisetkin tukitoimet olisi aina suunniteltava myös pedagogisesti niin, että lapsen osallisuus, oikeus oppia ja toimia osana vertaisryhmää toteutuu parhaalla mahdollisella tavalla. Erityisopettajan antama tuki voi olla lapsi- ja/tai ryhmätasoisesti annettavaa opetusta tai konsultaatiivista tukea, jolloin tuki kohdentuisi lapsen ryhmän henkilöstölle ja/tai lapsen huoltajille. Monialainen yhteistyö on varhaiskasvatuksen ulkopuolisten asiantuntijoiden varhaiskasvatuksen ammattilaisille antamaa lapsen tukeen liittyvää konsultaatiota ja ohjausta. Lista ei olisi tyhjentävä, vaan tuen toteuttamistapa jäisi paikalliseen ja tapauskohtaiseen harkintaan.

Pykälän 2 momentti sisältäisi informatiivisen viittauksen jo olemassa oleviin 35 §:n ja 38 §:n 2 momentteihin, joissa säädetään päiväkodin ja perhepäivähoidon mitoituksista. Lapsen tuen tarve huomioitaisiin mitoituksessa nykytilan mukaisesti. Mitoitusta koskevaa sääntelyä ei tältä osin esitetä muutettavaksi.

Pykälän 3 momentin mukaan lapsen tuen tarve, tukitoimenpiteet ja niiden toteuttaminen kirjattaisiin lain 23 §:ssä tarkoitettuun lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan. Momentti vastaa nykyistä lain 23 §:n sääntelyä. Kirjaamiseen ei muutoin esitetä muutoksia ja näin ollen tuen kirjauksista vastaisi edelleen lain 23 §:n mukaisesti päiväkodeissa varhaiskasvatuksen opettajaksi kelpoinen henkilö.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin tilanteessa, jossa lapsi osallistuu useamman kuin yhden varhaiskasvatuksen järjestäjän tai tuottajan varhaiskasvatukseen. Jos lapselle tehtäisiin varhaiskasvatuslain 15 d §:ssä tarkoitettu hallintopäätös, olisi tuki suunniteltava, toteutettava ja arvioitava yhteistyössä.

LUONNOS

15 c §. *Tuen tarpeen arviointi.* Pykälä olisi lakiteknisesti uusi, mutta sen sisältö vastaisi pitkälti nykyistä sääntelyä. Uusi pykälä auttaisi jäsentämään tuen tarpeen arviointia nykyistä paremmin. Tuen tarpeen arviointia sovellettaisiin kaikilla tuen tasoilla.

Pykälän *1 momentin* mukaan lapsen tuen tarvetta, riittävyyttä ja toteutumista olisi arvioitava tarpeen mukaan, kuitenkin vähintään kerran vuodessa esimerkiksi lapsen varhaiskasvatussuunnitelman tarkastamisen yhteydessä tai tuen tarpeen muuttuessa. Momentti vastaisi asiallisesti nykyistä lain 23 §:n 3 momenttia. Lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan kirjataan tuen vaikuttavuuden ja toteuttamisen tukitoimien arviointi. Tuen tarpeen arvioinnin prosessi voisi käynnistyä huoltajien tai lapsen varhaiskasvatuksen henkilöstön tekemän huomion pohjalta. Asiassa toimittaisiin yhteistyössä huoltajien kanssa. Ennen tehostetun tai erityisen tuen antamisen aloittamista lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan kirjattaisiin tuen vaikuttavuuden ja toteutettujen tukitoimien arviointi. Arviointi pitäisi sisällään kuvauksen tukitoimista, niiden vaikuttavuuden arvioinnista ja kehittämisestä sekä perustelut millaisista tuen toimista lapsi hyötyisi. Koko lapsen varhaiskasvatuksen henkilöstö osallistuisi tuen toteuttamiseen. Perhepäivähoidossa lapsen tuen tarpeen tunnistaminen, tuen suunnittelu ja arviointi tehtäisiin tarpeen mukaan varhaiskasvatuksen erityisopettajan kanssa.

Lapsen varhaiskasvatussuunnitelma on pedagoginen asiakirja, joka tehdään voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti kaikille varhaiskasvatuksessa oleville lapsille. Lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan kirjataan voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti lapsen vahvuuksia sekä kehittymisen, oppimisen ja hyvinvoinnin kehittämisen tavoitteita ja tuen tarpeita. Tavoitteet asetetaan henkilöstön toiminnalle ja varhaiskasvatusympäristölle, jotta voidaan tukea lapsen oppimista ja kehittymistä. Lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan kirjataan havainnoinnin kautta saatua seuranta- ja arviointitietoa lapsen kehityksestä ja oppimisesta sekä varhaiskasvatuksen pedagogisten toimintakäytäntöjen vaikutuksia lapsen kehitykseen ja oppimiseen. Lisäksi kirjaan vanhempien ja mahdollisten muiden asiantuntijoiden näkemyksiä lapsen kehityksen ja oppimisen edistymisestä, tuen tarpeista ja toiminnan toteuttamisesta. Lapsen varhaiskasvatussuunnitelma on toiminnan suunnittelun ja arvioinnin väline lapsen oppimisen, kehityksen ja hyvinvoinnin tukemiseksi, johon lasta koskeva tieto kertyy koko lapsen varhaiskasvatuksessa olemisen ajan. Lapsen varhaiskasvatussuunnitelma ei yhtäläisesti vastaa esi- ja perusopetuksen pedagogista selvitystä ja arviointia, mutta toimintakäytäntönä se sisältää lapsen kehitykseen, tukeen ja oppimiseen sekä varhaiskasvatustoimintaan liittyvää tiedonkeruuta, seuranta- ja arviointia voidaan käyttää hyväksi tehtäessä hallinnollista päätöstä erityisestä tuesta. Lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaa päivitetäisiin hallinnollisen päätöksen sisällön mukaisesti.

Pykälän *2 momentin* mukaan varhaiskasvatuksen erityisopettaja osallistuisi lapsen tuen tarpeen, tukitoimenpiteiden tai niiden toteuttamisen arviointiin tarpeen mukaan. Momentti vastaisi asiallisesti voimassaolevan lain 23 §:n 2 momentin sääntelyä.

Pykälän *3 momentin* mukaan lapsen tuen tarpeen arviointiin voisivat osallistua lapsen kehitystä ja oppimista tukevat muut viranomaiset, asiantuntijat ja muut tarvittavat tahot. Koska tuen tarpeen arviointi edellyttää myös sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten asiantuntemusta, ehdotetaan arviointiin liittyen, että sosiaali- ja terveysviranomaisten olisi osallistuttava arvioinnin tekemiseen varhaiskasvatuksen järjestäjän pyynnöstä. Vastaava sääntely ehdotetaan siirrettäväksi voimassaolevan lain 23 §:n 2 momentista. Tuen tarpeen arviointi edellyttää useimmiten

Pykälän *4 momentin* mukaan arvioinnissa toimittaisiin yhteistyössä huoltajien kanssa lain 20 §:n mukaisesti.

LUONNOS

15 d §. Päätös annettavasta tuesta. Pykälä olisi nykytilaan nähden uusi. Pykälän 1 momentin mukaan 15 a §:n 3 momentin mukaisesta erityisestä tuesta olisi tehtävä hallintopäätös. Päätöksessä olisi mainittava lapselle annettavat tuen muodot ja tukipalvelut. Päätöksessä päätettäisiin ehdotetun lain 15 a §:n 3 momentin mukaisesta erityisestä tuesta ja lain 15 b §:n mukaisesta lapselle annettavasta tuesta ja tuen toteutuksesta. Tarkempi tuen käytännön toteuttaminen, esimerkiksi pedagogiset keinot ja toteuttamistapojen intensiivisyys kirjattaisiin lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan. Kirjauksia päätöksen ja lapsen varhaiskasvatussuunnitelman välillä olisi harkittava siten, että päätökseen saatetaan kaikki sellaiset asiat, jotka huoltajien tulee voida saat-
taa muutoksenhaun alaiseksi. Päätöksen tekisi varhaiskasvatuksen järjestämisvastuussa oleva kunta.

Varhaiskasvatuslaki koskee myös niitä yksityisiä palveluntuottajia, jotka ovat käyneet läpi varhaiskasvatuslain mukaisen ilmoitusmenettelyn. Nykyisen varhaiskasvatuslain 43 §:n mukaan ”Yksityinen palveluntuottaja vastaa siitä, että sopimuksen tai hallintopäätöksen perusteella asiakkaalle järjestettävä palvelukokonaisuus täyttää sille asetetut vaatimukset.”. Varhaiskasvatuslain piiriin kuuluvassa yksityisessä varhaiskasvatuksessa palveluntuottajalla olisi velvollisuus järjestää tukea ehdotetun lain mukaisesti. Työsopimussuhteinen, perheen itse palkkaama hoito, ei ole varhaiskasvatuslain piirissä, eikä siten ehdotetun tuen sääntelyn piirissä.

Hallintopäätös vaikuttaa yksilön perusoikeuksiin. Perustuslain 124 §:n viimeisen virkkeen mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella merkittävän julkisen vallan käyttäminen on pidettävä esimerkiksi yksilön oikeuksista päättämistä.

Lainvalmistelussa on pyritty huomioimaan tietyt varhaiskasvatuksen järjestämiseen liittyvät erityistilanteet tukeen liittyvässä päätöksenteossa. Palvelun järjestäjien ja tuottajien ratkaisut tuen järjestämisestä voivat erota paljonkin. Tämän vuoksi ehdotetaan, että päätöksen erityisestä tuesta tekisi varhaiskasvatuksen järjestämisvastuussa oleva kunta. Varhaiskasvatuslain 5 §:n 2 momentin mukaisesti kunta voi järjestää varhaiskasvatuslain siten kuin kuntalain (410/2015) 8 ja 9 §:ssä säädetään eli järjestämällä palvelut itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Kunta voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Varhaiskasvatuksessa voidaan antaa palvelun käyttäjälle sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain mukainen palveluseteli.

Kunnan järjestämisvastuusta suhteessa lapseen säädetään varhaiskasvatuslain 6 §:ssä Lapsen saadessa varhaiskasvatusta ostopalveluna hankitussa varhaiskasvatuksessa, tekisi tukea koskevan hallintopäätöksen varhaiskasvatuksen järjestämisvastuussa oleva kunta. Vastaavasti palvelusetelin myöntänyt kunta tekisi tukea koskevan hallintopäätöksen. Huoltajan ostamassa yksityisessä varhaiskasvatuksessa, johon perhe voi saada yksityisen hoidon tukea, kunnan varhaiskasvatuksen järjestämisvastuu ei ole välttämättä aiemmin aktivoitunut. Näin ollen järjestämisvastuullinen kunta tulisi ratkaistavaksi vasta päätettäessä erityisestä tuesta. Ratkaisu tehdään noudattaen varhaiskasvatuslain 6 §:n mukaisia periaatteita. Yksi indikaatio järjestämisvastuusta voisi olla yksityisen hoidon tuen kuntalisän maksaminen.

Huoltajan yksityisen hoidon tuella ostamassa varhaiskasvatuksessa, jossa kunnalle ei muodostu varhaiskasvatuslain 6 §:n mukaista järjestämisvastuuta suhteessa lapseen on todennäköistä, että erityisen tuen tarpeessa oleva lapsi siirtyisi kunnan järjestämään varhaiskasvatukseen.

Voimassaolevan lainsäädännön mukaisesti lapselle tehdään varhaiskasvatuksen ottopäätös. Voimassa oleva laki mahdollistaa, että lapselle voi järjestää varhaiskasvatusta useampi kuin

LUONNOS

yksi varhaiskasvatuksen järjestäjä tai tuottaja. Esimerkiksi vuoroasumistilanteessa, tekisivät erityisen tuen hallintopäätöksen erikseen molemmat kunnat, mikäli molemmilla kunnilla on varhaiskasvatuksen järjestämisvastuu lain 6 §:n mukaisesti. Tällöin varhaiskasvatuksen järjestäjillä ja tuottajilla olisi velvollisuus 15 b §:n 4 momentin mukaisesti on tuen tarve, on tuki suunniteltava, toteutettava ja arvioitava yhteistyössä lapsen edun mukaisesti.

Pykälän 2 *momentin* mukaan ennen päätöksen tekemistä varhaiskasvatuksen järjestäjän olisi kuultava lapsen huoltajaa tai laillista edustajaa siten kuin hallintolain 34 §:ssä säädetään.

Pykälän 3 *momentin* mukaan muutosta päätökseen voisi hakea muutosta 62 §:n mukaisesti.

23 §. Lapsen varhaiskasvatussuunnitelma. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan kirjattavaa tuen tarvetta, tukitoimenpiteitä ja niiden toteuttamista koskevat säännökset siirrettäisiin lain 15 b §:ään, jossa säädetään lapsen tuen toteuttamisesta ja kirjaamisesta. Momenttiin ehdotetaan lisättäväksi informatiivinen viittaus säännös lain 15 b §:ään.

Pykälän 2 *momenttia* ehdotetaan muutettavaksi siten, että varhaiskasvatuksen erityisopettaja osallistumista koskeva sääntely lapsen tuen tarpeen, tukitoimenpiteiden tai niiden toteuttamisen arviointiin siirrettäisiin lain 15 c §:ään, jossa säädetäisiin tuen tarpeen arvioinnista. Vastaavasti ehdotetaan, että sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten asiantuntemusta koskeva sääntely siirrettäisiin lain 15 c §:ään.

Pykälän 3 *momenttia* ehdotetaan muutettavaksi siten, että lapsen tuen tarpeen ja riittävyyden arviointia ja niiden tarkistamista koskeva sääntely siirrettäisiin uuteen 15 c §:ään.

35 §. Päiväkodin henkilöstön mitoitus. Pykälän 2 *momenttia* ehdotetaan muutettavaksi siten, että momentissa viitattaisiin lapsen tuen tarpeen osalta lain 15 a §:n 2 ja 3 momentteihin. Momentti säätelee henkilöstön mitoitusta niissä tapauksissa, joissa päiväkodissa on vammainen tai tuen tarpeessa oleva lapsi. Säännöstä ehdotetaan tarkennettavaksi viittaamalla lapsen tarvitsemaan tehostettuun tai erityiseen tukeen. Muilta osin säännöstä ei esitetä muutettavaksi. Pykälän 2 momentissa säädetään, että jos päiväkodissa on yksi tai useampi vammainen tai edellä mainitun tuen tarpeessa oleva lapsi, on tämä otettava huomioon lasten taikka 1 momentissa tarkoitettujen henkilöitten lukumäärässä, jollei päiväkodissa ole tällaista lasta varten avustajaa. Avustajaa ei lueta säädettyyn mitoitukseen.

38 §. Perhepäiväkodin henkilöstön mitoitus. Pykälän 2 *momenttia* ehdotetaan muutettavaksi siten, että momentissa viitattaisiin lapsen tuen osalta lain 15 a §:n 2 ja 3 momentteihin. Momentti säätelee perhepäiväkodin henkilöstömitoitusta niissä tapauksissa, joissa perhepäiväkodissa on yksi tai useampi vammainen tai muuten tuen tarpeessa oleva lapsi. Säännöstä ehdotetaan tarkennettavaksi viittaamalla lapsen tarvitsemaan tehostettuun tai erityiseen tukeen. Muilta osin säännöstä ei esitetä muutettavaksi. Pykälän 2 momentissa säädetään, että jos perhepäiväkodissa on yksi tai useampi vammainen tai edellä mainitun tuen tarpeessa oleva lapsi, on tämä otettava huomioon lasten taikka 1 momentissa tarkoitettujen henkilöitten lukumäärässä, jollei päiväkodissa ole tällaista lasta varten avustajaa. Avustajaa ei lueta säädettyyn mitoitukseen.

62 §. Muutoksenhaku varhaiskasvatusoikeutta, lapselle annettavaa tukea ja varhaiskasvatukseen ottamista koskevaan päätökseen. Pykälän otsikkoon ehdotetaan lisättäväksi lapselle annettava päätös. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että momenttiin lisättäisiin säännös muutoksenhausta päätökseen lapselle annettavasta tuesta. Säännöksessä viitattaisiin ehdotettuun 15 d §:ään, erotuksena lapsen varhaiskasvatusta koskevaan päätökseen. Päätöksen haettaisiin oikaisua aluehallintovirastolta siten kuin hallintolaissa säädetään.

LUONNOS

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että lakiviittaus päivitetäisiin uuteen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin (808/2019), jolla on kumottu nykyisen viittauksen mukainen hallintolainkäyttölaki. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saisi siis hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

8 Voimaantulo

Laki varhaiskasvatuslain muuttamisesta ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä elokuuta 2022.

9 Toimeenpano ja seuranta

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) on laatimassa pääministeri Sannan Marinin hallitusohjelman mukaisesti osana Oikeus oppia-ohjelmaa kansallisia tutkimusperustaisia varhaiskasvatuksen laatukriteerejä ja digitaalista laadunarvioinnin järjestelmää (Valkea), johon laatukriteerit sisältyvät. Laadunarviointijärjestelmään sisältyy myös tuen laatuun liittyviä kriteerejä, jotka muokataan uudistuneen tukea koskevan lainsäädännön mukaisiksi. Laadunarviointijärjestelmä on tarkoitettu kansalliseen sekä kuntien ja muiden varhaiskasvatuksen tuottajien käyttöön varhaiskasvatuksen laadun arvioimiseksi ja toiminnan kehittämiseksi. Laatukriteerit ja sähköinen laadunarvioinnin järjestelmä valmistuvat vuoden 2022 loppuun mennessä. Sähköinen laadunarvioinnin järjestelmä otetaan käyttöön vuonna 2023. Laadunarviointijärjestelmästä järjestetään koulutusta varhaiskasvatustoiminnan järjestäjille.

Opetus- ja kulttuuriministeriössä on 15.3.-23.4.2021 ollut auki valtion erityisavustushaku koskien oppimisen tuen ja inklusion kehittämistä vuosina 2021—2022 varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa. Varhaiskasvatuksessa myönnettävä rahoitus on 4 750 000 euroa opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokan momentilta 29.10.20. Avustuspäätökset pyritään tekemään keväällä 2021. Avustuksen käyttötarkoitukset tukevat ehdotetun sääntelyn toimeenpanoa. Avustusta voidaan käyttää tuen ja inklusion kehittämistoimintaa ohjaavan ja suunnittelevan henkilön, koordinaattorin palkkaamiseen. Avustusta voidaan kohdentaa myös ohjausryhmän toimintaan, koulutuksiin osallistumisista ym. aiheutuviin sijaiskuluihin sekä mahdollisiin matka- ja päivärahakuluihin. Avustusta ei voi käyttää varhaiskasvatuksen henkilöstön palkkaamiseen eikä ryhmäkokojen pienentämiseen. Kehittämisverkostojen toiminnan tavoitteena on suunnitella ja toteuttaa varhaiskasvatuksessa olevan lapsen oppimisen, kehityksen ja hyvinvoinnin sekä inklusion toimeenpanoon liittyviä opetuksen tuen järjestelyjä sekä suunnitella niiden valtakunnallista levittämistä. Lähtökohtana on, että jokainen lapsi saa tarvitsemansa tuen läpinäkyvästi, suunnitelmallisesti, moniammatillisesti, oikea-aikaisesti ja oikean vahvuusena mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Avustus on osa hallituksen Oikeus oppia-kehittämisohjelman toimeenpanoa.

Varhaiskasvatuslain viime aikaiset uudistukset edistävät varhaiskasvatuksen tuen havaitsemista ja toteuttamista kuten 1.8.2020 voimaan tullut uudistus varhaiskasvatuksen subjektiivisen oikeuden palauttamisesta, jonka johdosta kaikille lapsille taattiin yhdenvertainen oikeus varhaiskasvatukseen ja sitä kautta tarvitsemaansa oppimisen ja kehityksen tukeen. Lasten ja kasvatus- ja opetushenkilöstön suhdeluvun palautus 1:7:n päiväkodeissa yli kolmevuotiaiden lasten osalta 1.8.2020 alkaen puolestaan antaa paremmin mahdollisuuden lasten yksilölliseen huomioimiseen ja tuen tarpeiden tunnistamiseen ja toteuttamiseen. Varhaiskasvatuksen henkilöstörakenteen ja päiväkodin johtajan kelpoisuusehtojen uudistaminen kasvatustieteen/varhaiskasvatustieteen maisteriksi vuoteen 2030 mennessä turvaa sen, että päiväkotien henkilöstössä on jatkossa nykyistä enemmän korkeammin koulutettuja ja myös varhaiskasvatuksen opettajakoulutuksen saaneita.

LUONNOS

Opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus laativat keväällä 2022 ohjeistuksen lain käytännön soveltamisesta sekä tarvittavaa tukimateriaalia.

Opetushallitus päättää varhaiskasvatustalakiin perustuen varhaiskasvatussuunnitelman perusteet. Perusteita päivitetään vastaamaan ehdotettua lainsäädäntöä. Varhaiskasvatuksen järjestäjät päivittävät paikalliset varhaiskasvatussuunnitelmat 1.8.2022 mennessä.

Ministeriö toteuttaa yhteistyössä Opetushallituksen ja aluehallintovirastojen kanssa lain toimeenpanon tueksi koulutustilaisuuksia keväällä 2022 varhaiskasvatuksen hallinnossa työskenteleville ja muulle henkilöstölle.

Ministeriö käynnistää vuonna 2022 tutkimuksen, jolla seurataan varhaiskasvatuksen tuen lainsäädännön vaikutusten arviointia.

Opetus- ja kulttuuriministeriö kehittää tuen tilastotiedonkeruuta vastaamaan ehdotettua lainsäädäntöä.

10 Suhde muihin esityksiin

10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Esityksellä on vaikutusta kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen ja valtion talousarvioon. Valtionosuuden lisäys toteutetaan korottamalla 0-5-vuotiaiden perushintaa tai muuttamalla yleistä valtionosuusprosenttia. Tarpeelliset muutokset kunnan peruspalvelujen valtionosuuslakiin valmistelee valtiovarainministeriö, joka ottaa myös tästä esityksestä aiheutuvat kustannukset huomioon.

10.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion vuoden 2022 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Esityksen aiheuttamat kustannukset kunnille on huomioitu lisäämällä valtion talousarvion momentin 28.90.30 rahoitusta. Vuonna 2022 lisäys on 6 250 000 euroa ja vuodesta 2023 alkaen 15 miljoonaa euroa. Kyseessä on pysyvä määräraha.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Ehdotetulla lailla vahvistettaisiin lapsen oikeutta saada tukea varhaiskasvatuksessa. Varhaiskasvatuksen kannalta huomioitavia keskeisiä perusoikeuksia ovat perustuslain 16 §:n mukaiset sivistykselliset oikeudet ja 19 §:n mukainen oikeus sosiaaliturvaan. Lisäksi esitystä arvioidaan perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuteen ja syrjimättömyyteen ja 10 §:n yksityiselämän suojan näkökulmasta. Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää perusoikeusmyönteisenä ja lapsen oikeuksia tukevana.

Esitys kytkeytyy myös ihmisoikeussopimuksiin. Keskeisimpänä YK:n lapsen oikeuksia koskeva yleissopimukseen (SopS 59—60/1991, jälj. lapsen oikeuksien sopimus) sekä vammaisten henkilöiden oikeuksista annettuun yleissopimukseen (SopS 27/2016). Lisäksi esitystä arvioidaan suhteessa henkilötietojen käsittelyn osalta yleisen tietosuojasetuksen (luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja

LUONNOS

direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus) annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2016/679) ja sitä täsmentävään ja täydentävään kansallisen tietosuojalain (1050/2018) soveltamisalaan.

Sivistykselliset oikeudet ja oikeus sosiaaliturvaan

Perustuslakivaliokunta on aikaisemman lausuntokäytäntönsä mukaisesti katsonut, että varhaiskasvatusta koskevaa sääntelyä arvioidaan edelleen ensisijaisesti perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisena sosiaalipalveluna. Arvioinnissa tulee kuitenkin huomioida, että varhaiskasvatuksen järjestämiseen ei enää nykyisin sovelleta sosiaalihuollon järjestelmiä koskevia säädöksiä. Perustuslaissa perusoikeutena turvatus perusoikeuden sisältö voidaan pitää autonomisena suhteessa varhaiskasvatukseen, jolla ei voida sitovasti määritellä, mitä perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettu perusoikeus tarkoittaa. Varhaiskasvatus toteuttaa ensisijaisesti perustuslain 19 §:n 3 momentissa asetettua julkisen vallan velvollisuutta tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan säännöksen tarkoitusta toteuttavista tukijärjestelmistä voidaan esimerkkeinä mainita lasten päivähoitojärjestelmä, sekä lapsiperheiden aineellinen tukeminen esimerkiksi tukijärjestelmän ja verotuksellisten toimenpiteiden kautta (HE 309/1993 vp, s. 71–72; PeVL 25/2012 vp, s. 2).

Ehdotettu sääntely toteuttaa myös YK:n yleissopimuksen lapsen oikeuksista (SopS 59 ja 60/1991) sopimuksen velvoitteita. Sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lasten etu. Artiklan 2 kohdan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon ottaen huomioon hänen vanhempiansa, laillisten huoltajiensa tai muiden hänestä oikeudellisessa vastuussa olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet. Tähän pyrkiessään sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädäntö- ja hallintotoimiin.

Ehdotettu sääntely kiinnittyy vahvint sopimuksen 18 artiklan 2 ja 3 kohtiin. Artiklan 2 kohdan mukaan yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien takaamiseksi ja edistämiseksi sopimusvaltiot antavat vanhemmille ja muille laillisille huoltajille asianmukaista apua heidän hoitaessaan lastenkasvatustehtävänsä sekä huolehtivat lastensuojelulaitosten ja -palvelujen kehittämisestä. Artiklan 3 kohdan mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin asianmukaisiin toimiin taatakseen, että työssäkäyvien vanhempien lapsilla on oikeus hyödyntää heille tarkoitettuja lastenhoitopalveluita ja -laitoksia. Lisäksi sääntely tukee sopimuksen 28 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaisesti jokaisella lapsella on oikeus saada opetusta.

Hallinnonalan siirto sekä varhaiskasvatuslain uudistamisen yhteydessä tehdyt muutokset ovat tuoneet perustuslailliseen arviointiin mukaan myös perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaisen sivistyksellisten oikeuksien elementit (PeVL 12/2015 vp, s. 3 ja PeVL 17/2018 vp, s. 2). Varhaiskasvatuksen järjestäminen toteuttaa perustuslain 16 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetettua velvollisuutta turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Tämä julkisen vallan velvoite ilmenee varsinkin varhaiskasvatuslain sisällöllisissä tavoitteissa, esimerkiksi lain 3 §:n 1 momentin 2 kohdassa, jonka mukaisesti varhaiskasvatuksen tavoitteena on ”*tukea lapsen oppimisen edellytyksiä ja edistää elinikäistä oppimista ja koulutuksellisen tasa-arvon toteuttamista*”. Yksittäisen lapsen oppimisen ja kasvun tuki korostuvat esimerkiksi lain 23 §:n mukaisessa lapsen henkilökohtaisessa varhaiskasvatussuunnitelmassa. Lasten oikeuksien sopimuksen 28 artiklan 1 kohdan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaisen lapsen oikeuden saada opetusta. Ehdotettu sääntely tukee lapsen oikeutta saada opetusta ja koulutusta.

LUONNOS

Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan perustuslain 19 §:n 3 momentin mukainen lapsen hyvinvointi kattaa sekä aineellisen että henkisen hyvinvoinnin, jonka vuoksi säännöstä on tarkasteltava yhteydessä muihin perustuslain turvaamiin perusoikeuksiin, kuten perustuslain 16 §:ssä säädettyihin sivistyksellisiin oikeuksiin (HE 309/1993 vp, 72). Varhaiskasvatusta tuleekin perustuslain näkökulmasta arvioida sekä sosiaalisena että sivistyksellisenä oikeutena. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukainen velvoite tukea lapsen yksilöllistä kasvua pitää sisällään opetuksen järjestämisen (HE 309/1993 vp, s. 71-72). Ehdotettu sääntely lapsen oikeudesta tukee lapsen oikeutta oppimiseen, kasvuun ja hyvinvointiin. Sääntely tukee lapsen perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettua yksilöllistä kasvua ja perheiden kasvatustehtävää sekä 16 §:ssä tarkoitettuja sivistyksellisiä oikeuksia. Ehdotettu sääntely tukee sitä, että lapsen oikeus perusopetukseen toteutuu tosiasiallisesti, lapsi pystyy varttuessaan suorittamaan oppivelvollisuutensa ja osallistumaan muihin 16 §:ssä tarkoitettuihin koulutuksiin.

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n mukaisesti ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp, s. 42) on todettu, että pykälä ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Ehdotetulla sääntelyllä turvataan jokaisen varhaiskasvatukseen osallistuvan lapsen oikeus saada oppimisen, kasvun ja hyvinvoinnin tukea ja edistetään lasten keskinäistä yhdenvertaisuutta osallistua varhaiskasvatukseen.

Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia yksilölle sekä asetettaessa velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen ihmisten tosiasiallista yhdenvertaisuutta. Perustuslakivaliokunta on käytännössään nimenomaisesti korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (HE 309/1993 vp ja siinä mainitut perustuslakivaliokunnan lausunnot sekä esim. PeVL 59/2002 vp, PeVL 1/2006 vp, PeVL 38/2006 vp, PeVL 28/2009 vp, PeVL 64/2010 vp, PeVL 2/2011 vp, PeVL 12/2011 vp, PeVL 11/2012 vp).

Ehdotettu sääntely pyrkii asettamaan tukea saavat lapset tosiasiallisesti yhdenvertaiseen asemaan. Tuen tarve voi johtua esimerkiksi vammaisuudesta tai terveydentilasta. Perustuslakivaliokunta on lisäksi painottanut, että lapsen etua on harkittava yksittäisen lapsen kannalta tapaus- ja tilannekohtaisesti myös sääntelyn soveltamisessa (PeVM 14/2020 vp, s. 2, PeVM 6/2020 vp, s. 3, ks. PeVL 18/2018 vp, s. 3, PeVL 17/2018 vp, s. 3). Tuen käytännön toteuttaminen jää aina tapauskohtaiseen harkintaan. Syrjintäkielto edellyttää, että tuen toteuttamisen käytännöt eivät saa muodostua syrjiviksi tai sekregioiviksi. Syrjivänä voidaan pitää myös sitä, jos lapsi ei saa tukea, vaikka lapsi tarvitsisi tukea. Varhaiskasvatuksen järjestämisessä lähdetään siitä, että varhaiskasvatusta järjestetään inklusiivisesti osana varhaiskasvatusta. Inklusiivisuuden tavoite koskee myös tuen järjestämistä. Syrjinnänkiellon näkökulmasta olennaista arvioinnissa on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat. Ehdotettu sääntely ei estäisi tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tehtyä tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavia toimia (HE 309/1993 vp).

Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Perusoikeudet kuuluvat siten lähtökohtaisesti myös lapsille. Käytännön tilanteissa kysymys saattaa kuitenkin palautua

LUONNOS

siihen, kuka käyttää perusoikeuksia koskevilla asioilla lapsen puhevaltaa. Hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) perusteluissa on nimenomaan todettu, että säännöksellä halutaan korostaa, että lapsia tulee kohdella aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina, periaatteessa yhtäläiset perusoikeudet omaavina ihmisinä, että keskenään yhdenvertaisesti. Tämän ohella säännös osoittaa, että jokaista lasta tulee kohdella yksilönä, ei pelkästään toiminnan kohteena. Varhaiskasvatust lain 20 §:n lapsen varhaiskasvatusta suunniteltaessa, toteutettaessa ja arvioitaessa lapsen mielipide ja toivomukset on selvitettävä ja otettava huomioon hänen ikänsä ja kehityksensä edellyttämällä tavalla. Sääntely koskee myös tuen järjestämistä.

Yhdenvertaisuutta edistävä tekijä on myös riittävät oikeusturvakeinot. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaisesti jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Ehdotettu sääntelyllä mahdollistetaan muutoksenhaku. Lisäksi oikeus saada vahvimman tuen tasolla hallintopäätös annettavasta edistää oikeusturvan toteutumista.

Haavoittuvassa asemassa olevat lapset

Ehdotetuilla muutoksilla tuetaan varsinkin haavoittuvassa asemassa olevien lasten oikeutta saada kehityksen, oppimisen ja hyvinvoinnin tukea. Lapsen oikeuksien sopimuksen 23 artiklan 1 kohdan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat, että henkisesti tai ruumiillisesti vammaisen lapsen tulisi saada nauttia täysipainoisesta ja hyvästä elämästä oloissa, jotka takaavat ihmisarvon, edistävät itseluottamusta ja helpottavat lapsen aktiivista osallistumista yhteisönsä toimintaan. Vammaisten henkilöiden oikeuksista annetun yleissopimuksen (SopS 27/2016) 7 artiklan mukaisesti kaikissa vallitsevissa tilanteissa vammaisten lasten tulee voida nauttia kaikista ihmisoikeuksista ja perusvapauksista täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti muiden lasten kanssa. Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artikla velvoittaa, että kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Ehdotetulla sääntelyllä on siis selkeä kytkentä 19 artiklaan, mikä edellyttää tukemaan elämistä itsenäisesti ja osallisuutta yhteisössä.

Ehdotettu sääntely kiinnittyy myös lasten oikeuksiin sopimuksen 23 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan sopimusvaltiot tunnustavat, että henkisesti tai ruumiillisesti vammaisen lapsen tulisi saada nauttia täysipainoisesta ja hyvästä elämästä oloissa, jotka takaavat ihmisarvon, edistävät itseluottamusta ja helpottavat lapsen aktiivista osallistumista yhteisönsä toimintaan.

Ehdotetun lain 15 a §:n 2 ja 3 momentissa on lueteltu niitä perusteluita, milloin lapsen tukea olisi vahvistettava portaittain. Näillä lapsilla tuen tarve on vahva. Yleissopimuksen 9 artiklan määräykset esteettömyydestä ja saavutettavuudesta soveltuvat myös varhaiskasvatuksen järjestämiseen. Erilaisissa oppimisympäristöissä tulee huomioida esteettömyys ja saavutettavuus, jotta vammaisille henkilöille on tosiasiallinen yhdenvertainen pääsy palveluihin. Lainvalmistelussa on tunnistettu vammaisten lasten erityinen asema, jonka vuoksi vahvinta lain mukaista tukea tarvitsevalle lapselle tehtäisiin hallintopäätös, mikä toteuttaisi oikeutta saada tukea. Se mitä kohtuulliset mukautukset tarkoittavat määräytyvät tapauskohtaisesti.

Lainvalmistelussa on tunnistettu, että lain soveltamisalan ulkopuolelle jää joukko lapsia, jotka olisivat vastaavan tuen tarpeessa, mutta eivät kuulu lain soveltamisen piiriin, esimerkiksi kotihoidossa olevat lapset. Varhaiskasvatuksen yhdenvertaista saavutettavuutta ja osallistumistasetta on tuettu aikaisemmilla lainsäädäntömuutoksilla, kuten alentamalla varhaiskasvatustuk-

LUONNOS

suja muuttamalla varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annettua lakia (1052/2020) ja palauttamalla subjektiivinen oikeus varhaiskasvatuslain (1395/2019) mukaiseen kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen.

Kohtuullisista mukautuksista säädetään myös yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 15 §:ssä. Säännös velvoittaa tekemään asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa asioida viranomaisissa sekä saada koulutusta, työtä ja yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja palveluita samoin kuin suoriutua työtehtävistä ja edetä työllä.

Yksityiselämä ja henkilötietojen suoja

Ehdotettu lakimuutos on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen myös perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan ”jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.”

Perustuslain 10 §:n mukaista suojaa täydentävät ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (Euroopan ihmisoikeussopimus) 8 artiklan mukainen yksityiselämän suoja sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattu yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa turvattu henkilötietojen suoja. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan, siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat. EU:n tuomioistuimen antamat tuomiot määrittävät näiltä osin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan keskeistä sisältöä. Samoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä katsottu kattavan myös henkilötietojen suojan.

Esitykseen liittyvä henkilötietojen käsittely kuuluisi yleisen tietosuojasetuksen (luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus) annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679) ja sitä täsmentävän ja täydentävän kansallisen tietosuojalain (1050/2018) soveltamisalaan.

Perustuslakivaliokunnan mielestä tietosuojasetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (kts. PeVL 14/2018 vp).

Kansallinen liikkumavara

Kun on kyse tietosuojasetuksen soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä, kansallinen erityislainsäädäntö on mahdollista silloin, kun tietosuojasetus nimenomaisesti jättää jäsenvaltioille kansallista sääntelyliikkumavaraa. Kansallista sääntelyliikkumavaraa liittyy useaan tietosuojasetuksen artiklaan.

Sääntelyliikkumavaraa voidaan ensinnäkin käyttää, kun henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuus perustuu tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, eli silloin, kun käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Kyseisen artiklan 3 kohdan mukaan c alakohdassa tarkoitetun käsittelyn perustasta on säädetävä joko unionin oikeudessa tai rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä.

LUONNOS

Käsillä olevalla esityksellä säädettäisiin lapsen oikeudesta tarvitsemaansa tukeen ja näin olleen säädettäisiin myös varhaiskasvatuksen järjestäjän tai tuottajan velvollisuudesta antaa lapselle hänen tarvitsemansa tuki. Jo nykyisellään varhaiskasvatuslaissa säädetään, että lapsen tarvitsema tuki kirjataan lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan. Uutena ehdotetaan säädettäväksi erityisen tuen hallintopäätöksestä. Jo nykyisen sääntelyn mukaan lapsen tuen tarpeen arviointi voi edellyttää monialaista yhteistyötä eri viranomaisten kanssa. Tuen suunnittelu, toteuttaminen ja arviointi vaativat henkilötietojen käsittelyä.

Esityksessä mainitut pykälät, etenkin 15 a–d ja 23 §, toimisivat varhaiskasvatustoimijan henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena ja käsittelyn lainmukaisuus arvioitaisiin mainitun 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan kautta.

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti perusvaatimuksena lakisääteiseen velvoitteen perustuvalla lainsäädännöllä on, että sen on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja sen on oltava oikeasuhtainen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Lapsen tuen toteuttaminen varhaiskasvatuksessa täyttää yleisen edun mukaisen tavoitteen, sillä tuesta hyötyvät muun muassa lapsi itse ja lapsen perhe sekä muut lapset varhaiskasvatuksessa. Tutkimusten mukaan varhaisella tuella on suuri merkitys myös lapsen myöhemmässä elämässä. Lapsen tuen toteutuminen ei olisi mahdollista ilman henkilötietojen käsittelyä, joten käsittely nähdään oikeasuhtaiseksi edellä mainittuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Rekisterinpitäjä

Lapsen varhaiskasvatussuunnitelman laatimisesta vastaa päiväkodeissa nykylainsäädännön mukaan lapsen varhaiskasvatuksen opettaja. Lapsen tukeen liittyvien henkilötietojen käsittelyssä rekisterinpitäjänä voidaan näin ollen pääsääntöisesti hahmottaa olevan se taho, jonka organisaatioon varhaiskasvatuksen opettaja kuuluu. Näin ollen esimerkiksi palvelusetelillä tai ostopalveluna toteutetussa varhaiskasvatuksessa lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan liittyvästä henkilötietojen käsittelystä vastaisi yksityinen palveluntuottaja, ei kunta. Sen sijaan erityisestä tuesta tehtäisiin hallintopäätös kunnassa ja tähän hallintopäätökseen liittyvän henkilötietojen käsittelyn rekisterinpitäjänä toimisi kunta. Monialaisessa yhteistyössä ja usean varhaiskasvatuksen toteuttajan yhteistyössä kukin toimija vastaa omassa organisaatiossaan henkilötietojen käsittelystä ja toimii siinä rekisterinpitäjänä.

Salassapito ja siitä poikkeaminen

Nykyisen varhaiskasvatuslain 40 §:n 2 momentin mukaan sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään, lapsen tuen tarvetta, tukitoimia ja niiden toteuttamista koskevat tiedot sekä lapsen henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointia koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä.

Esityksessä voidaan tunnistaa olevan seuraavia henkilötietojen käsittelyä sisältäviä vaiheita: tuen suunnittelu, toteutus ja arviointi varhaiskasvatuksen toimipaikassa, tuen suunnittelu, toteutus ja arviointi monialaisessa yhteistyössä, tuen suunnittelu, toteutus ja arviointi kahden varhaiskasvatustoimijan yhteistyönä sekä tukeen liittyvän hallintopäätöksen tekeminen. Tuen tietojen siirtämiselle voi olla tarvetta lapsen siirtyessä toiseen varhaiskasvatuspaikkaan tai esi- tai perusopetuksen piiriin.

Lapsen tuen tarve huomataan usein lapselle tutussa varhaiskasvatuksen toimipaikassa, kuten päiväkodissa. Lapsen opetuksesta, kasvatuksesta ja hoidosta vastaavat henkilöt osallistuvat tuen suunnittelemiseen ja sen kirjaamiseen lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan. Päiväkodeissa sen

LUONNOS

laatimisesta vastaa varhaiskasvatuksen opettajaksi kelpoinen henkilö. Varhaiskasvatuksen erityisopettaja osallistuu lapsen tuen tarpeen, tukitoimenpiteiden tai niiden toteuttamisen arviointiin tarpeen mukaan. Tällaisessa tapauksessa, jossa tuki ei vaadi monialaista yhteistyötä taikka kahden toteuttajan yhteistyötä, lapsen tukeen liittyviä henkilötietoja käsittelee pääsääntöisesti lapselle tuttu varhaiskasvatuksen henkilöstö, joka on jo entuudestaan käsitellyt lapsen varhaiskasvatukseen liittyviä tietoja. Myös mahdollisille henkilöstön sijaisille voi olla tarpeen kertoa lapsen tukeen liittyvistä seikoista. Varhaiskasvatuksen erityisopettaja voi olla työnkuvaltaan niin sanottu kiertävä erityisopettaja, eli hänellä ei ole yhtä nimettyä toimipaikkaa, vaan hän konsultoi tuen asioissa useampaa toimipaikkaa. Nykyisen varhaiskasvatuslain 41 §:n 2 momentin mukaan lapsen varhaiskasvatuksesta vastaavilla henkilöillä ja tuen tarpeen, tukitoimenpiteiden tai niiden toteuttamisen arviointiin osallistuvilla henkilöillä on salassapitovelvollisuuden estämättä oikeus saada toisiltaan ja luovuttaa toisilleen sekä varhaiskasvatuksen järjestäjälle ja tuottajalle sellaiset tiedot, jotka ovat varhaiskasvatuksen järjestämisen, tuottamisen ja tuen arvioinnin kannalta välttämättömiä.

Jos tuen tarpeen arviointi edellyttää sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten asiantuntemusta, on näiden osallistuttava arvioinnin tekemiseen varhaiskasvatuksen järjestäjän pyynnöstä. Näin ollen lapsen henkilötietoja käsittelevien tahojen piiri laajenee sosiaali- ja terveydenhuollon puolelle. Nykyisen varhaiskasvatuslain 41 §:n 1 momentin mukaan varhaiskasvatuksen järjestäjällä ja tuottajalla on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada maksutta lapsen varhaiskasvatuksen järjestämiseksi ja tuottamiseksi välttämättömät tiedot lapsen huoltajilta, opetustoimen viranomaisilta, sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisilta, muilta varhaiskasvatus-, sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen tuottajilta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiltä.

Vahvimma tuen muodosta olisi tehtävä hallintopäätös. Päätöksen tekisi lapsen varhaiskasvatuksen järjestämistä vastaava kunta. Näin ollen lapsen tuen tietojen käsittely voi mahdollisesti laajeta oman varhaiskasvatuksen toimipaikan ulkopuolelle niihin henkilöihin, joilla on oikeus tehdä kunnassa viranhaltijapäätöksiä. Yksityinen varhaiskasvatuksen järjestäjä ei voisi tehdä tuesta hallintopäätöstä, joten vahvimman tuen vaiheessa lapsen tuen tietojen käsittely laajenisi yksityisestä varhaiskasvatuksesta kunnalliseen päätöksentekojärjestelmään.

Jos lapsi osallistuu useamman kuin yhden varhaiskasvatuksen järjestäjän tai tuottajan varhaiskasvatukseen esimerkiksi vuoroasumisesta johtuen, olisi tuki suunniteltava, toteutettava ja arvioitava yhteistyössä, jotta tuelle syntyisi lapsen kannalta mahdollisimman eheä jatkumo. Varhaiskasvatustoimijat voisivat vaihtaa lapsen tukeen liittyviä tietoja edellä mainitun 41 §:n 2 momentin nojalla.

Lapsen siirtyessä kokonaan varhaiskasvatuspaikasta toiseen taikka esi- tai perusopetuksen piiriin tulee tuen tiedot siirtyä seuraavalle toimipaikalle. Nykyisen varhaiskasvatuslain 41 §:n 3 momentin mukaan, jos lapsi siirtyy toisen varhaiskasvatuksen järjestäjän tämän lain mukaisesti järjestämään varhaiskasvatukseen tai perusopetuslain mukaiseen esiopetukseen tai perusopetukseen, aikaisemman varhaiskasvatuksen järjestäjän on salassapitosäännösten estämättä viipymättä toimitettava lapsen varhaiskasvatuksen järjestämisen kannalta välttämättömät tiedot uudelle varhaiskasvatuksen järjestäjälle taikka varhaiskasvatuksen ja opetuksen järjestämisen kannalta välttämättömät tiedot esiopetuksen tai perusopetuksen järjestäjälle. Vastaavat tiedot voidaan antaa myös varhaiskasvatuksen, esiopetuksen tai perusopetuksen järjestäjän pyynnöstä.

Erityiset henkilötiedot ja arkaluonteiset tiedot

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja ovat tietosuojasetuksen 9 artiklan mukaan esimerkiksi terveydentilaa taikka seksuaalista käyttäytymistä kuvaavat tiedot. On mahdollista, että

LUONNOS

lapsen tuen tiedot rinnastuvat tietosuoja-asetuksen tarkoittamiin erityisiin henkilötietoihin, etenkin silloin, kun tuen toteuttamiseen liittyy monialaista yhteistyötä. Tällöin tuen tarve voi johtua terveydentilaan johtuvasta syystä, jolloin käsitellään lapsen terveystietoja.

Erityisten henkilötietoryhmien käsittely on tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan lähtökohtaisesti kiellettyä. Erityisiä henkilötietoryhmiä voidaan käsitellä vain silloin, kun käsittelykieltoon on säädetty 9 artiklan 2 kohdan mahdollistamissa rajoissa poikkeus. Kansallisella tietosuojalailla on käytetty 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan mahdollistamaa liikkumavaraa ja säädetty lain 6 §:n 1 momentissa, että erityisten henkilötietojen käsittely on mahdollista tietojen käsittelyyn, josta säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä. Edellytyksenä käsittelylle on, että rekisteröidyn oikeudet suojataan asianmukaisesti, siten kuin tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa säädetään.

Varhaiskasvatuksen järjestäjän tai tuottajan toteuttama tukeen liittyvästä henkilötietojen käsittelystä säädetään varhaiskasvatuslaissa ja käsittely johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä. Varhaiskasvatuksen järjestäjien ja tuottajien olisi kuitenkin kiinnitettävä erityistä huomiota tietosuojalain 6 §:n 2 momentin mukaisiin suojatoimiin, kuten toimenpiteisiin, joilla on jälkepäin mahdollista varmistaa ja todentaa kenen toimesta henkilötietoja on tallennettu, muutettu tai siirretty, toimenpiteisiin, joilla parannetaan henkilötietoja käsittelevän henkilöstön osaamista; sekä tietosuojavastaavan nimittäminen. Esimerkiksi näiden toimenpiteiden arvioidaan jo nyt toteutuvan varhaiskasvatussuunnitelman osalta.

Perustuslakivaliokunta on edelleen pitänyt perusteltuna kuvata valtiosääntöisesti tiettyjä henkilötietoryhmiä nimenomaan arkaluonteiseksi (PeVL 15/2018 vp, s. 39). Näillä tarkoitetaan laajempaa tietojoukkoa kuin vain tietosuoja-asetuksessa tarkoitetut erityiset henkilötietoryhmät (ks. tältä osin myös esim. PeVL 17/2018 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä arkaluonteisiin tietoihin on katsottu kuuluvan tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa luetellut tiedot sekä myös sosiaalihuollon asiakastiedot (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 38). Lisäksi arvioidessaan varhaiskasvatuslain valtakunnalliseen tietovarantoon sisältyviä tietoja perustuslakivaliokunta on todennut, ettei varhaiskasvatuksen asiakkuutta itsessään koskevaa tietoa ole syytä luonnehtia erityisen arkaluonteiseksi. Sen sijaan lapsen tuen tarvetta, tukitoimia ja niiden toteuttamista koskeviin tietoihin sekä lapsen henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointia koskeviin tietoihin sekä lapsen varhaiskasvatussuunnitelman käsittelyyn voi perustuslakivaliokunnan arvion mukaan sisältyä sellaisia riskejä, että niitä on lähtökohtaisesti arvioitava arkaluonteisina tietoina (ks. PeVL 17/2018 vp, s. 6).

Valiokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 12/2019 vp ja PeVL 3/2017 vp, s. 5).

Koska tuen tiedot on jo nykyisessä varhaiskasvatuslaissa säädetty salassa pidettäväksi (40 §) ja salassa pidosta poikkeamiseen on säädetty selkeät perusteet (41 §), katsotaan esityksen täyttävän perustuslain mukaisen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan vaatimukset.

Säätämisyjärjestys

Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991) erikseen säädetään. Varhaiskasvatuslakia ei sovelleta Ahvenanmaalla, koska Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 13 kohdan mukaisesti Ahvenanmaan maakunnalla on lainsäädäntövalta koskien sosiaalihuoltoa. Lain esitöissä (HE 97/1990

LUONNOS

vp, 68) käsite sosiaalihuollon käsitteen on katsottu sisältävän myös lasten päivähoidon. Varhaiskasvatus on ennen kuulunut sosiaalihuollon alaisuuteen ja nykyisin se on osa opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnon alaa. Varhaiskasvatuslaki ja sen nojalla annetut asetukset eivät siis koske Ahvenanmaata.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämismenettelyssä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan varhaiskasvatuslain (540/2018) 3 §:n 1 momentin 2 kohta, 23 §:n 1-3 momentti, 35 §:n 2 momentti, 38 §:n 2 momentti, 62 §:n otsikko, 1 ja 2 momentti,
lisätään uusi 3 a luku, 15 a §, 15 b §, 15 c §, 15 d §
seuraavasti:

3 §

Varhaiskasvatuksen tavoitteet

Tässä laissa tarkoitetun varhaiskasvatuksen tavoitteena on:

2) tukea lapsen oppimisen edellytyksiä ja edistää elinikäistä oppimista ja koulutuksellisen tasa-arvon toteuttamista inklusiivisten periaatteiden mukaisesti:

3 a luku

Oikeus varhaiskasvatuksessa annettavaan tukeen

15 a §

Lapsen kehityksen, oppimisen ja hyvinvoinnin tukeminen

Varhaiskasvatukseen osallistuvalla lapsella on oikeus saada hänen yksilöllisen kehityksensä, oppimisensa tai hyvinvointinsa edellyttämää tukea heti tuen tarpeen ilmettyä osana varhaiskasvatuksen perustoimintaa.

Jos 1 momentissa tarkoitettu tuki ei ole riittävää tai lapsi tarvitsee vahvempaa tukea, on tukea tehostettava lapsen yksilöllisten tarpeiden mukaan.

Jos 2 momentissa tarkoitettu tuki ei ole riittävää tai lapsi tarvitsee tukea vammasta tai sairaudesta, kehityksen viivästyisestä tai muusta lapsen oppimisen ja kehityksen tuen tarpeesta johtuen, on annettava yksilöllisesti suunniteltua erityistä tukea.

15 b §

Lapselle annettava tuki ja tuen toteutus

Lapselle annettava tuki voi sisältää lapsen tarvitsemia pedagogisia, rakenteellisia ja hoidollisia järjestelyjä, kuten varhaiskasvatuksen erityisopettajan antamaa konsultaatiota ja opetusta, varhaiskasvatukseen osallistumisen edellyttämiä tulkitsemis- ja avustamispalveluja tai apuvälineiden käyttöä.

Lapsen tuen tarve huomioidaan tämän lain 35 §:n ja 38 §:n 2 momentin mukaisesti lasten taikka pykälässä tarkoitettujen henkilöstön lukumäärässä.

LUONNOS

Lapsen tuen tarve, tukitoimenpiteet ja niiden toteuttaminen kirjataan 23 §:ssä tarkoitettuun lapsen varhaiskasvatus-suunnitelmaan.

Jos lapsi osallistuu useamman kuin yhden varhaiskasvatuksen järjestäjän tai tuottajan varhaiskasvatukseen ja lapsella on tuen tarve, on tuki suunniteltava, toteutettava ja arvioitava yhteistyössä.

15 c §

Tuen tarpeen arviointi

Lapsen tuen tarvetta, riittävyyttä ja toteutumista on arvioitava tarpeen mukaan, kuitenkin vähintään kerran vuodessa tai tuen tarpeen muuttuessa.

Varhaiskasvatuksen erityisopettaja osallistuu lapsen tuen tarpeen, tukitoimenpiteiden ja niiden toteuttamisen arviointiin tarpeen mukaan.

Lapsen tuen tarpeen arviointiin voivat osallistua lapsen kehitystä ja oppimista tukevat muut viranomaiset, asiantuntijat ja muut tarvittavat tahot. Jos tuen tarpeen arviointi edellyttää sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten asiantuntemusta, on näiden osallistuttava arvioinnin tekemiseen varhaiskasvatuksen järjestäjän pyynnöstä.

Arvioinnissa toimitaan yhteistyössä huoltajien kanssa tämän lain 20 §:n mukaisesti.

15 d §

Päätös annettavasta tuesta

Päätös tehdään 15 a §:n 3 momentin mukaisesta tuesta. Päätöksessä on mainittava 15 b §:n mukaiset tuen muodot ja tukipalvelut. Päätöksen tekee varhaiskasvatuksen järjestämisvastuussa oleva kunta.

Ennen päätöksen tekemistä kunnan on kuultava lapsen huoltajaa tai laillista edustajaa siten kuin hallintolain (434/2003) 34 §:ssä säädetään.

Muutosta päätökseen voi hakea tämän lain 62 §:n mukaisesti.

23 §

Lapsen varhaiskasvatussuunnitelma

Päiväkodissa tai perhepäivähoidossa olevalle lapselle on laadittava henkilökohtainen varhaiskasvatussuunnitelma lapsen kasvatuksen, opetuksen ja hoidon toteuttamiseksi. Lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan on kirjattava tavoitteet lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamiseksi lapsen kehitystä, oppimista ja hyvinvointia tukevalla tavalla sekä toimenpiteet tavoitteiden toteuttamiseksi. Lisäksi suunnitelmaan kirjataan lapsen tuen toteuttaminen 15 b §:n mukaisesti.

Lapsen varhaiskasvatussuunnitelma laaditaan yhteistyössä henkilöstön ja lapsen vanhemman tai muun huoltajan kanssa. Sen laatimiseen osallistuvat lapsen opetuksesta, kasvatuksesta ja hoidosta vastaavat henkilöt. Päiväkodeissa sen laatimisesta vastaa varhaiskasvatuksen opettajaksi kelpoinen henkilö. Varhaiskasvatuksen sosionomin osaamista voidaan hyödyntää erityisesti lasten ja perheiden palvelujärjestelmän tuntemuksen osalta. Lapsen mielipide on selvitettävä ja otettava huomioon varhaiskasvatussuunnitelmaa laadittaessa. Lapsen varhaiskasvatussuunnitelman laatimiseen voivat osallistua lapsen kehitystä ja oppimista tukevat muut viranomaiset, asiantuntijat ja muut tarvittavat tahot.

Lapsen varhaiskasvatussuunnitelman toteutumista ja tarkoituksenmukaisuutta on arvioitava, ja suunnitelma on tarkistettava vähintään kerran vuodessa. Tätä useammin se on tarkistettava, jos lapsen tarpeet sitä edellyttävät.

LUONNOS

35 §

Päiväkodin henkilöstön mitoitus

Jos päiväkodissa on yksi tai useampi vammaisen tai 15 a §:n 2 tai 3 momentin mukaisen tuen tarpeessa oleva lapsi, on tämä otettava huomioon lasten taikka 1 momentissa tarkoitettujen henkilöitten lukumäärässä. Avustajaa ei lueta 1 momentissa tarkoitettuun mitoitukseen.

38 §

Perhepäiväkodin henkilöstön mitoitus

Jos perhepäiväkodissa on yksi tai useampi vammaisen tai 15 a §:n 2 tai 3 momentin mukaisen tuen tarpeessa oleva lapsi, on tämä otettava huomioon lasten tai varhaiskasvatuksen tehtäviin osallistuvien henkilöiden lukumäärässä, jollei perhepäiväkodissa ole tällaista varten avustajaa. Avustajaa ei lueta 1 momentissa tarkoitettuun mitoitukseen.

62 §

Muutoksenhaku varhaiskasvatusoikeutta, lapselle annettavaa tukea ja varhaiskasvatukseen ottamista koskevaan päätökseen

Lapsen varhaiskasvatusta koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua 50 §:ssä tarkoitettulta kunnan monijäseniseltä toimielimeltä siten kuin hallintolaissa säädetään. Lain 15 d §:ssä tarkoitettuun lapsen tukea koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua aluehallintovirastolta siten kuin hallintolaissa säädetään.

Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä elokuuta 2022.

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

Opetusministeri Jussi Saramo

Laki

varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan varhaiskasvatuslain (540/2018) 3 §:n 1 momentin 2 kohta, 23 §:n 1-3 momentti, 35 §:n 2 momentti, 38 §:n 2 momentti, 62 §:n otsikko, 1 ja 2 momentti,
lisätään uusi 3 a luku, 15 a §, 15 b §, 15 c §, 15 d §
seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 §

3 §

Varhaiskasvatuksen tavoitteet

Varhaiskasvatuksen tavoitteet

Tässä laissa tarkoitetun varhaiskasvatuksen
tavoitteena on:

Tässä laissa tarkoitetun varhaiskasvatuksen
tavoitteena on:

2) tukea lapsen oppimisen edellytyksiä ja
edistää elinikäistä oppimista ja koulutuk-
sellisen tasa-arvon toteuttamista

2) tukea lapsen oppimisen edellytyksiä ja
edistää elinikäistä oppimista ja koulutukselli-
sen tasa-arvon toteuttamista *inklusiivisten pe-
riaatteiden mukaisesti:*

3 a luku

**Oikeus varhaiskasvatuksessa annettavaan
tukeen**

15 a §

*Lapsen kehityksen, oppimisen ja hyvinvoin-
nin tukeminen*

*Varhaiskasvatukseen osallistuvalla lapsella
on oikeus saada hänen yksilöllisen kehityk-
sensä, oppimisensa tai hyvinvointinsa edellyt-
tämää tukea heti tuen tarpeen ilmettyä osana
varhaiskasvatuksen perustoimintaa.*

*Jos 1 momentissa tarkoitettu tuki ei ole riit-
tävää tai lapsi tarvitsee vahvempaa tukea, on
tukea tehostettava lapsen yksilöllisten tarpei-
den mukaan.*

Jos 2 momentissa tarkoitettu tuki ei ole riittävää tai lapsi tarvitsee tukea vammasta, sairaudesta, kehityksen viivästyisestä tai muusta lapsen oppimisen ja kehityksen tuen tarpeesta johtuen, on tukea annettava yksilöllisesti suunniteltuna erityisenä tukena.

15 b §

Lapselle annettava tuki ja tuen toteutus

Lapselle annettava tuki voi sisältää lapsen tarvitsemia pedagogisia, rakenteellisia ja hoitollisia järjestelyjä, kuten varhaiskasvatuksen erityisopettajan antamaa konsultaatiota ja opetusta, varhaiskasvatukseen osallistumisen edellyttämiä tulkitsemis- ja avustamispalveluja tai apuvälineiden käyttöä.

Lapsen tuen tarve huomioidaan tämän lain 35 §:n 2 momentin ja 38 §:n 2 momentin mukaisesti lasten taikka pykälässä tarkoitettujen henkilöstön lukumäärässä.

Lapsen tuen tarve, tukitoimenpiteet ja niiden toteuttaminen kirjataan 23 §:ssä tarkoitettuun lapsen varhaiskasvatus-suunnitelmaan.

Jos lapsi osallistuu useamman kuin yhden varhaiskasvatuksen järjestäjän tai tuottajan varhaiskasvatukseen ja lapsella on tuen tarve, on tuki suunniteltava, toteutettava ja arvioitava yhteistyössä.

15 c §

Tuen tarpeen arviointi

Lapsen tuen tarvetta, riittävyyttä ja toteutumista on arvioitava tarpeen mukaan, kuitenkin vähintään kerran vuodessa tai tuen tarpeen muuttuessa.

Varhaiskasvatuksen erityisopettaja osallistuu lapsen tuen tarpeen, tukitoimenpiteiden ja niiden toteuttamisen arviointiin tarpeen mukaan.

Lapsen tuen tarpeen arviointiin voivat osallistua lapsen kehitystä ja oppimista tukevat muut viranomaiset, asiantuntijat ja muut tarvittavat tahot. Jos tuen tarpeen arviointi edel-

LUONNOS

Voimassa oleva laki

23 §

Lapsen varhaiskasvatussuunnitelma

Päiväkodissa tai perhepäivähoidossa olevalle lapselle on laadittava henkilökohtainen varhaiskasvatussuunnitelma lapsen kasvatuksen, opetuksen ja hoidon toteuttamiseksi. Lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan on kirjattava tavoitteet lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamiseksi lapsen kehitystä, oppimista ja hyvinvointia tukevalla tavalla sekä toimenpiteet tavoitteiden toteuttamiseksi. Lisäksi suunnitelmaan kirjataan lapsen tuen tarve, tukitoimenpiteet ja niiden toteuttaminen.

Lapsen varhaiskasvatussuunnitelma laaditaan yhteistyössä henkilöstön ja lapsen vanhemman tai muun huoltajan kanssa. Sen laatimiseen osallistuvat lapsen opetuksesta, kasvatuksesta ja hoidosta vastaavat henkilöt. Päiväkodeissa sen laatimisesta vastaa varhaiskasvatuksen opettajaksi kelpoinen henkilö. *Varhaiskasvatuksen erityisopettaja osallistuu lapsen tuen tarpeen, tukitoimenpiteiden tai niiden toteuttamisen arviointiin tarpeen mukaan.* Varhaiskasvatuksen sosionomin osaamista voidaan hyödyntää erityisesti lasten ja

Ehdotus

lyttää sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten asiantuntemusta, on näiden osallistuttava arvioinnin tekemiseen varhaiskasvatuksen järjestäjän pyynnöstä.

Arvioinnissa toimitaan yhteistyössä huoltajien kanssa tämän lain 20 §:n mukaisesti.

15 d §

Päätös annettavasta tuesta

Päätös tehdään 15 a §:n 3 momentin mukaisesti tuesta. Päätöksessä on mainittava 15 b §:n mukaiset tuen muodot ja tukipalvelut. Päätöksen tekee varhaiskasvatuksen järjestämisvastuussa oleva kunta.

Ennen päätöksen tekemistä kunnan on kuuluttava lapsen huoltajaa tai laillista edustajaa siten kuin hallintolain (434/2003) 34 §:ssä säädetään.

Muutosta päätökseen voi hakea tämän lain 62 §:n mukaisesti.

23 §

Lapsen varhaiskasvatussuunnitelma

Päiväkodissa tai perhepäivähoidossa olevalle lapselle on laadittava henkilökohtainen varhaiskasvatussuunnitelma lapsen kasvatuksen, opetuksen ja hoidon toteuttamiseksi. Lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan on kirjattava tavoitteet lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamiseksi lapsen kehitystä, oppimista ja hyvinvointia tukevalla tavalla sekä toimenpiteet tavoitteiden toteuttamiseksi. Lisäksi suunnitelmaan kirjataan lapsen tuen toteuttaminen 15 b §:n mukaisesti.

Lapsen varhaiskasvatussuunnitelma laaditaan yhteistyössä henkilöstön ja lapsen vanhemman tai muun huoltajan kanssa. Sen laatimiseen osallistuvat lapsen opetuksesta, kasvatuksesta ja hoidosta vastaavat henkilöt. Päiväkodeissa sen laatimisesta vastaa varhaiskasvatuksen opettajaksi kelpoinen henkilö. Varhaiskasvatuksen sosionomin osaamista voidaan hyödyntää erityisesti lasten ja perheiden palvelujärjestelmän tuntemuksen osalta. Lap-

LUONNOS

Voimassa oleva laki

perheiden palvelujärjestelmän tuntemuksen osalta. Lapsen mielipide on selvitettävä ja otettava huomioon varhaiskasvatussuunnitelmaa laadittaessa. Lapsen varhaiskasvatussuunnitelman laatimiseen voivat osallistua lapsen kehitystä ja oppimista tukevat muut viranomaiset, asiantuntijat ja muut tarvittavat tahot. *Jos tuen tarpeen arviointi edellyttää sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten asiantuntemusta, on näiden osallistuttava arvioinnin tekemiseen varhaiskasvatuksen järjestäjän pyynnöstä.*

Lapsen varhaiskasvatussuunnitelman toteutumista sekä lapsen tuen tarvetta, riittävyttä ja tarkoituksenmukaisuutta on arvioitava, ja suunnitelma on tarkistettava vähintään kerran vuodessa. Tätä useammin se on tarkistettava, jos lapsen tarpeet sitä edellyttävät.

35 §

Päiväkodin henkilöstön mitoitus

Jos päiväkodissa on yksi tai useampi vammaisen tai muuten tuen tarpeessa oleva lapsi, on tämä otettava huomioon lasten taikka 1 momentissa tarkoitettujen henkilöitten lukumäärässä, jollei päiväkodissa ole tällaista lasta varten avustajaa. Avustajaa ei lueta 1 momentissa tarkoitettuun mitoitukseen.

38 §

Perhepäiväkodin henkilöstön mitoitus

Jos perhepäiväkodissa on yksi tai useampi vammaisen tai muuten tuen tarpeessa oleva lapsi, on tämä otettava huomioon lasten tai varhaiskasvatuksen tehtäviin osallistuvien henkilöiden lukumäärässä, jollei perhepäiväkodissa ole tällaista lasta varten avustajaa. Avustajaa ei lueta 1 momentissa tarkoitettuun mitoitukseen.

Ehdotus

sen mielipide on selvitettävä ja otettava huomioon varhaiskasvatussuunnitelmaa laadittaessa. Lapsen varhaiskasvatussuunnitelman laatimiseen voivat osallistua lapsen kehitystä ja oppimista tukevat muut viranomaiset, asiantuntijat ja muut tarvittavat tahot.

Lapsen varhaiskasvatussuunnitelman toteutumista ja tarkoituksenmukaisuutta on arvioitava, ja suunnitelma on tarkistettava vähintään kerran vuodessa. Tätä useammin se on tarkistettava, jos lapsen tarpeet sitä edellyttävät.

35 §

Päiväkodin henkilöstön mitoitus

Jos päiväkodissa on yksi tai useampi vammaisen tai 15 a §:n 2 tai 3 momentin mukaisen tuen tarpeessa oleva lapsi, on tämä otettava huomioon lasten taikka 1 momentissa tarkoitettujen henkilöitten lukumäärässä. Avustajaa ei lueta 1 momentissa tarkoitettuun mitoitukseen.

38 §

Perhepäiväkodin henkilöstön mitoitus

Jos perhepäiväkodissa on yksi tai useampi vammaisen tai 15 a §:n 2 tai 3 momentin mukaisen tuen tarpeessa oleva lapsi, on tämä otettava huomioon lasten tai varhaiskasvatuksen tehtäviin osallistuvien henkilöiden lukumäärässä, jollei perhepäiväkodissa ole tällaista varten avustajaa. Avustajaa ei lueta 1 momentissa tarkoitettuun mitoitukseen.

LUONNOS

Voimassa oleva laki

62 §

*Muutoksenhaku varhaiskasvatusoikeutta ja
varhaiskasvatukseen ottamista koskevaan
päätökseen*

Lapsen varhaiskasvatusta koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua 50 §:ssä tarkoitettulta kunnan monijäseniseltä toimielimeltä siten kuin hallintolaissa säädetään.

Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

— — — — —

Ehdotus

62 §

*Muutoksenhaku varhaiskasvatusoikeutta,
lapselle annettavaa tukea ja varhaiskasva-
tukseen ottamista koskevaan päätökseen*

Lapsen varhaiskasvatusta koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua 50 §:ssä tarkoitettulta kunnan monijäseniseltä toimielimeltä siten kuin hallintolaissa säädetään. *Lain 15 d §:ssä tarkoitettuun lapsen tukea koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua aluehallintovirastolta siten kuin hallintolaissa säädetään.*

Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin *oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019)* säädetään.

— — — — —

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä elokuuta 2022.