

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta varhaiskasvatustalain (540/2018) muuttamisesta ("toteutetaan täysipäiväinen subjektiivinen varhaiskasvatusoikeus")

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatustalain ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettua lakia. Esityksen tarkoituksena on muuttaa edellä mainittuja lakeja siten, että kaikille lapsille taataan subjektiivinen oikeus koko-aikaiseen varhaiskasvatukseen riippumatta siitä, onko huoltajat syystä tai toisesta kotona.

Yleistä

Lapsen oikeutta varhaiskasvatukseen muutettiin 1.8.2016 alkaen siten, että kaikilla lapsilla oli oikeus saada varhaiskasvatusta vähintään 20 tuntia viikossa. Nyt esitetyllä muutoksella palataan tilanteeseen, jossa lapsen oikeus varhaiskasvatukseen määrittyy huoltajien määrittelemän tarpeen mukaan.

Kuntaliitto piti aiempaa muutosta toimivana mutta ei keinona säästää varhaiskasvatuksen järjestämisen kustannuksia. Kuntaliitto haluaa nostaa keskusteluun tarkastelun lapsen näkökulmasta. Perusopetuslain 3 §:n mukaan perusopetusta annetaan oppilaalle esimerkiksi ensimmäisellä ja toisella vuosiluokalla keskimäärin vähintään 20 tuntia työviikossa. Esiopetusta annetaan vähintään 700 tuntia. Esiopetuksen tuntimäärä vuodessa vastaa keskimäärin 4 tuntia päivässä järjestettävää esiopetusta. Nyt tehtävällä muutoksella varhaiskasvatuksen osalta vastaava määrittely poistetaan ja huoltajat päättävät lapsen varhaiskasvatuksen tarpeesta. On syytä pohtia, onko nyt kuitenkin enemmän kyse siitä, että huoltajille palautetaan oikeus määrittää täysin lapsen varhaiskasvatuksen laajuus, eikä lapsen varhaiskasvatusoikeuden palauttamisesta.

Asiaa tulee pohtia lapsen näkökulmasta. Riittäisikö kaikille lapsille se, että oikeus varhaiskasvatukseen olisi vähintään 20 tuntia viikossa. Nykyisen voimassaolevan lain mukaan taataan myös laajempi oikeus varhaiskasvatukseen laissa kuvatulla tavalla. Esityksessä mainitun Vaka-Vai selvityksen mukaan lähes kaikille rajauksen piirissä olleille laajempaa varhaiskasvatusta tarvitseville lapsille sitä myös järjestettiin.

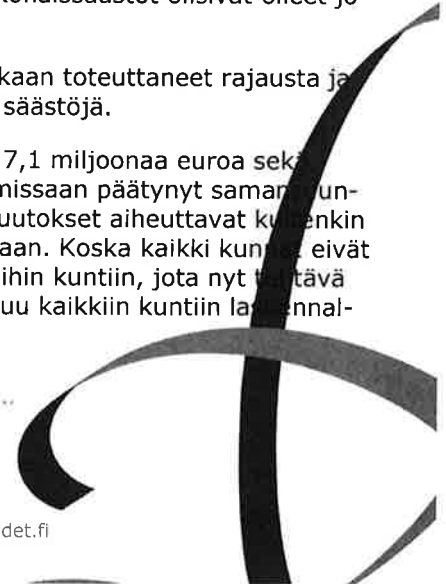
Kuntaliitto esittää vielä asian pohtimista uudelleen huomioiden myös varhaiskasvatuksen maksuttomuudesta toteutettujen kokeilujen tulokset.

Taloudelliset vaikutukset

Varhaiskasvatusoikeuden 1.8.2016 voimaan tulleen rajauksen osalta Kuntaliitto silloisessa lausunnossaan arvioi, että lakimuutoksen osalta kokonaiskustannussäästöä voi enimmillään syntyä n. 32 miljoonaa euroa. Hallituksen esityksen mukaan kokonaissäästöt olisivat olleet jopa 62 miljoonaa euroa.

Lakimuutoksen voimaantulon jälkeen kaikki kunnat eivät kuitenkaan toteuttaneet rajausta ja eri kyselyjen perusteella rajausta itsessään ei juurikaan tuottanut säästöjä.

Esityksen mukaan vuoden 2020 osalta valtionosuuksiin lisätään 7,1 miljoonaa euroa sekä vuodesta 2021 alkaen 17 miljoonaa euroa. Kuntaliitto on laskelmissaan päätenyt samantapaisiin lukemiin. Nopeat järjestämisen reunaehdotin tehtävät muutokset aiheuttavat kuitenkin muita hallinnollisia kuluja sekä epävarmuutta asiakkaiden suuntaan. Koska kaikki kunnat eivät ole rajausta toteuttaneet, kohdistuu erityinen kustannuspaine niihin kuntiin, jota nyt tehtävä muutos koskee. Peruspalvelujen valtionosuuden korotus kohdistuu kaikkiin kuntiin lasten hennolisten kustannusten suhteessa.



Säännösmuutokset

Ehdotuksen mukaan varhaiskasvatuslain 12 § kirjoitetaan kokonaan uudelleen. Pykälän mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että lapsi ennen perusopetuslaissa tarkoitetun oppivelvollisuuden aloittamista saa lapsen ja vanhemman tai muun huoltajan määrittämän tarpeen mukaisesti varhaiskasvatuslain mukaista varhaiskasvatusta. Lisäksi perustelujen mukaan toivotaan, että tarpeen määrittelyssä vanhemmat huomioisi varhaiskasvatuslaissa ja varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa asetetut varhaiskasvatuksen tavoitteet. Lain perustelujen mukaan tarpeen määrittely tarkoittaisi pääsääntöisesti varhaiskasvatusaikaa päiväkotien normaaliaikojen puitteissa.

Kuntaliitto pitää ehdotettua lakimuutosta erityisen ongelmallisena vanhemman tai muun huoltajan määrittelemän tarpeen osalta. Lakimuutoksen tarkoituksena oli palauttaa varhaiskasvatusoikeus tilanteeseen, jollainen se oli ennen rajausta. Nyt kuitenkin lakiin lisättäisiin maininta huoltajien oikeudesta varhaiskasvatuksen tarpeen määrittelemiseksi. Lain perustelujen mukaan tarpeen määrittely tarkoittaisi pääsääntöisesti päiväkotien "normaaliaikaa".

Nyt ehdotettu kirjaus, jossa säädetään vanhempien oikeudesta määrittää lapsen varhaiskasvatuksen tarve jättää epäselväksi mitä sillä tarkalleen ottaen tarkoitetaan. Tekstin perusteella jää epäselväksi mitä esimerkiksi "normaaliaika" tarkoittaa. Kunnissa varhaiskasvatuksen toiminta-ajat ovat erilaisia. Joissakin kunnissa toimipisteet voivat olla auki 06.00 - 18.00, joissakin 06.30- 17.30 tai 07.00-17.00. Näiden "normaaliaikojen" lisäksi järjestetään vuorohoitoa tarvittaessa ympäri vuorokauden varhaiskasvatuslain mukaisin perustein.

Kuntaliitto huomauttaa, että lakia tulkitaan aina ensisijaisesti sen sanamuodon mukaisesti. Esimerkiksi lain perusteluissa olevilla viittauksilla päiväkotien toiminta-aikaan ei voida argumentoida lain sanamuotoa vastaan. Nyt esitetty muutos luo vanhemmille vahvan aseman.

Kuntaliitto vaatii, että varhaiskasvatuslakia muutettaessa on otettava huomioon perustuslain 121 §:n 2 momentin kuntien itsehallinnon suojaa koskeva säännös, joka edellyttää, että kuntien velvoitteista säädetään lailla. Myös perustuslain 80 §:n 1 momentin säännös edellyttää sitä, että esimerkiksi kunnan voimavaroista riippumattomat velvoitteet säädetään täsmällisesti lailla. Edellä esitettyjen perustuslain säännösten perusteella esityksen mukainen kirjaus on kunnan järjestämisvelvollisuuden näkökulmasta liian avoin ja asia edellyttää täsmällisempää sääntelyä.

Kuntaliitto pitää lakipykälää kirjauksen "lapsen ja vanhemman tai muun huoltajan määrittämän tarpeen mukaisesti" ongelmallisena. Kuntaliitto toteaa, että ennen subjektiivisen oikeuden rajausta asiasta oli säädetty seuraavasti: *"Sen lisäksi, mitä 5 §:ssä säädetään, kunnan on huolehdittava siitä, että lapsi ennen perusopetuslaissa tarkoitetun oppivelvollisuuden alkamista saa varhaiskasvatusta kunnan järjestämässä 1 §:n 2 momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettussa paikassa sen ajan päätyttyä, jolta voidaan..."*

Lisäksi Kuntaliitto pitää varhaiskasvatuksen järjestämisen näkökulmasta tärkeänä sitä, että vanhemman tai muun huoltajan määrittämä varhaiskasvatustarve ei tarkoita varhaiskasvatuspaikan valintaa.

Kuntaliitto pitää esitystä varhaiskasvatuslain muiden muutettavien pykälien sekä lain kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen muutettavien pykälien osalta hyvänä.

SUOMEN KUNTALIITTO


Terhi Päivärinta
johtaja, opetus ja kulttuuri


Jarkko Lahtinen
kehittämispäällikkö

Suomen Kuntaliiton lyhennelmä lausunnosta esitysluonnokseen varhaiskasvatuslain (540/2018) muuttamisesta ("toteutetaan täysipäiväinen subjektiivinen varhaiskasvatusoikeus")

Nyt tehtävällä muutoksella huoltajat päättävät lapsen varhaiskasvatuksen tarpeesta. On syytä pohtia, onko nyt kuitenkin enemmän kyse siitä, että huoltajille palautetaan oikeus määritellä täysin lapsen varhaiskasvatuksen laajuus, eikä lapsen varhaiskasvatusoikeuden palauttamisesta.

Asiaa tulisi pohtia lapsen näkökulmasta. Riittäisikö kaikille lapsille se, että oikeus varhaiskasvatukseen olisi vähintään 20 tuntia viikossa. Nykyisen voimassaolevan lain mukaan taataan myös laajempi oikeus varhaiskasvatukseen laissa kuvatulla tavalla. Esityksessä mainitun Vaka-Vai selvityksen mukaan lähes kaikille rajauksen piirissä olleille laajempaa varhaiskasvatusta tarvitseville lapsille sitä myös järjestettiin.

Kuntaliitto esittää vielä asian pohtimista uudelleen huomioiden myös varhaiskasvatuksen maksuttomuudesta toteutettujen kokeilujen tulokset.

Kuntaliitto muistuttaa, että kaikki kunnat eivät toteuttaneet varhaiskasvatuslain mukaista rajausta. Kustannusten osalta erityinen kustannuspaine kohdistuu kuntiin, jota nyt tehtävä muutos koskee. Peruspalvelujen valtionosuuden korotus kohdistuu kaikkiin kuntiin laskennallisten kustannusten suhteessa.

Kuntaliitto pitää ehdotettua lakimuutosta erityisen ongelmallisena vanhemman tai muun huoltajan määrittelemän tarpeen osalta. Lakimuutoksen tarkoituksena oli palauttaa varhaiskasvatusoikeus tilanteeseen, jollainen se oli ennen rajausta. Nyt kuitenkin lakiin lisättäisiin maininta huoltajien oikeudesta varhaiskasvatuksen tarpeen määrittelemiseksi. Lain perustelujen mukaan tarpeen määrittely tarkoittaisi pääsääntöisesti päiväkotien "normaaliaikaa". Nyt ehdotettu kirjaus, jossa säädetään vanhempien oikeudesta määrittää lapsen varhaiskasvatuksen tarve jättää epäselväksi mitä sillä tarkalleen ottaen tarkoitetaan.

Kuntaliitto huomauttaa, että lakia tulkitaan aina ensisijaisesti sen sanamuodon mukaisesti. Esimerkiksi lain perusteluissa olevilla viittauksilla päiväkotien toiminta-aikaan ei voida argumentoida lain sanamuotoa vastaan. Nyt esitetty muutos luo vanhemmille vahvan aseman.

Kuntaliitto vaatii, että varhaiskasvatuslakia muutettaessa on otettava huomioon perustuslain 121 §:n 2 momentin kuntien itsehallinnon suojaa koskeva säännös, joka edellyttää, että kuntien velvoitteista säädetään lailla. Myös perustuslain 80 §:n 1 momentin säännös edellyttää sitä, että esimerkiksi kunnan voimavaroista riippumattomat velvoitteet säädetään täsmällisesti lailla. Edellä esitettyjen perustuslain säännösten perusteella esityksen mukainen kirjaus on kunnan järjestämisvelvollisuuden näkökulmasta liian avoin ja asia edellyttää täsmällisempää sääntelyä.

Kuntaliitto pitää lakipykälää kirjauksen "lapsen ja vanhemman tai muun huoltajan määrittämän tarpeen mukaisesti" ongelmallisena. Kuntaliitto toteaa, että ennen subjektiivisen oikeuden rajausta asiasta oli säädetty seuraavasti: "Sen lisäksi, mitä 5 §:ssä säädetään, kunnan on huolehdittava siitä, että lapsi ennen perusopetuslaissa tarkoitetun oppivelvollisuuden alkamista saa varhaiskasvatusta kunnan järjestämässä 1 §:n 2 momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitetussa paikassa sen ajan päätyttyä, jolta voidaan..."