

20.8.2019

EOAK/3895/2019

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Piatta Skottman-Kivelä

LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI VARHAISKASVATUSLAIN JA LASTEN KOTIHOIDON JA YKSITYISEN HOIDON TUESTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta. Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatuslakia siten, että lapselle palautettaisiin subjektiivinen oikeus kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen.

Vastaava muutos ehdotetaan tehtäväksi myös lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain yksityisen hoidon tukea koskevaan sääntelyyn. Yksityisen hoidon tukena maksettaisiin korkeampaa tukea, kun lapsi osallistuu varhaiskasvatukseen kokoaikaisesti. Varhaiskasvatusta järjestettäisiin edelleen osa-aikaisena tai alennettua yksityisen hoidon tukea maksettaisiin, kun lapsi osallistuu esiopetuksen tai perusopetuksen lisäksi järjestettävään varhaiskasvatukseen.

Lakien on tarkoitus tulla voimaan 1.8.2020.

1 Taustaa

Varhaiskasvatuksen tarveharkintaisuus on ollut voimassa varhaiskasvatuslain muutoksesta 1.8.2016 (108/2016) lähtien. Sitä ennen kaikilla lapsilla oli subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen, eikä varhaiskasvatusoikeutta ollut rajattu.

Lausunnossani hallituksen esityksestä eduskunnalle uudeksi varhaiskasvatuslaiksi (13.3.2018, EOAK/700/2018; ks. <https://www.oikeusasiamies.fi/fi/ratkaisut/-/eoar/700/2018>) totesin, että kuntien erilaiset ratkaisut varhaiskasvatusoikeuden toteuttamisessa olivat voineet vaarantaa yhdenvertaisuuden eri kunnissa asuvien lasten ja perheiden välillä. Edelleen katsoin, että esityksen jatkovalmistelussa tulisi muun ohella ottaa vakavasti huomioon varhaiskasvatuksen henkilöstön ja vanhempien esittämät kriittiset näkökulmat ja kokemukset subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaamisesta sekä lasten ja aikuisten välisestä suhdeluvusta päiväkotiryhmissä (VakaVai-hanke; Selvitys varhaiskasvatuksen lainsäädännön muutosten vaikutuksista, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 78/2017).

Nyt lausuttavana olevassa luonnosesityksessä todetaan, että VakaVai-tutkimuksen aineiston perusteella varhaiskasvatusoikeutta ei ole otettu käyttöön läheskään kaikissa kunnissa, eikä arvioituja säästötavoitteita siten saavutettu. Kuntien erilaiset käytännöt asettavat lapset ja perheet eriarvoiseen asemaan palvelujen saatavuudessa, suurin osa työntekijöistä näkee työn kuormittavuuden lisääntyneen ja työn lapsiryhmässä muuttuneen haasteellisemmaksi. Myös hallinnollisen työn arvioidaan lisääntyneen varhaiskasvatusoikeuden rajauksen vuoksi.

Luonnosesityksen mukaan sen tavoitteena on palauttaa jokaiselle lapselle subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen siten, että lapsen varhaiskasvatusaika perustuisi lapsen ja perheen arvioimaan tarpeeseen. Esitys lisäisi lasten yhdenvertaisuutta, turvaisi laajuudeltaan yhtäläisen varhaiskasvatuksen saatavuuden lapsen ja perheen asuinpaikasta, vanhempien taustoista ja perheen tilanteesta riippumatta sekä helpottaisi vanhempien työn ja perheen yhteensovittamista.

Esityksen arvioidaan myös vähentävän varhaiskasvatuksen järjestäjien sekä yksityisen hoidon tuen toimeenpanoon liittyvää hallinnollista työtä.

2 Yleistä

Varhaiskasvatuksen järjestäminen toteuttaa sekä perustuslain 16 §:ssä että perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetuja velvoitteita (PeVL 21/2016 vp, s. 2, PeVL 17/2018 vp, s. 2). Yhdenvertaisesti ja tasapuolisesti saatavilla oleva laadukas varhaiskasvatus luo merkittävän perustan lapsen oppimiselle, edistää tasa-arvoista koulutusta ja ehkäisee syrjäytymistä. Aiempaan lausuntooni viitaten sekä esitysluonnoksen perusteluista ilmenevistä syistä pidän esitettyjä lakimuutoksia tarpeellisina ja perusoikeusnäkökulmasta perusteltuina.

Totean kuitenkin seuraavan.

YK:n lapsen oikeuksien sopimus, YK:n vammaisyleissopimus sekä yhdenvertaisuuslaki edellyttävät, että jokaisella lapsella on viime kädessä kohtuullisten mukautusten kautta oikeus käyttää yhdenvertaisesti ja täysimääräisesti hänelle kuuluvia oikeuksia. Viitaten aiempaan lausuntooni (EOAK/700/2018) kiinnitän edelleen erityistä huomiota vammaisen tai tuen tarpeessa olevan lapsen tukitoimien järjestämistä ja niihin liittyvää päätöksentekoa koskevien säännösten puuttumiseen varhaiskasvatuslaista sekä erityisen haavoittuvassa asemassa olevien lasten (esimerkiksi viittomakielisten, kansainvälistä suojelua hakevien ja sairaalassa potilaana olevien lasten) varhaiskasvatuksen järjestämiseen.

Kiinnitän huomiota myös varhaiskasvatuksen ryhmäkokojen, lasten ja kasvattajien välisten suhdelukujen sekä varhaiskasvatuslain 36 §:n tulkintaan ja päiväkotien sijaisjärjestelyihin liittyvien ongelmien merkitykseen tasa-arvoisen ja laadukkaan varhaiskasvatuksen käytännön toteutuksessa. Totean, että hyväksyessään hallituksen esityksen varhaiskasvatuslaiksi (540/2018) ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi eduskunta edellytti (EV 67/2018 vp) muun ohella, että valtioneuvosto seuraa ja arvioi varhaiskasvatuslain uudistuksen vaikutuksia riittävien varhaiskasvatuspalveluiden yhdenvertaiseen turvaamiseen ja lapsen edun huomioon ottamiseen kaikkialla maassa ja kaikissa väestöryhmissä ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin varhaiskasvatuslain tavoitteiden toteuttamiseksi. Eduskunta edellytti myös, että valtioneuvosto seuraa ja arvioi päiväkodin henkilöstön mitoituksesta poikkeamista koskevan säännöksen toimivuutta ja vaikuttavuutta sekä valmistelelee varhaiskasvatuksessa tarjottavan tuen sääntelyä kattavana kokonaisuutena ja ryhtyy toimiin siten, että viittomakielisten oikeus saada varhaiskasvatusta omalla äidinkielellään turvataan.

3 Pykäläkohtainen arviointi

Esityksessä ehdotetaan varhaiskasvatuslain 12 §:ää muutettavaksi siten, että pykälän 1 momentti turvaisi lapselle subjektiivisen oikeuden täysipäiväiseen ja kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen lapsen ja vanhemman tai muun huoltajan määrittämän tarpeen mukaisesti joko päiväkodissa tai perhepäivähoidossa. Pykälän 2 momentissa turvattaisiin osa-aikainen täydentävä varhaiskasvatus niille lapsille, jotka osallistuvat ennen oppivelvollisuuskäyttäen perusopetuslain tarkoittamaan esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan taikka perusopetukseen.

Varhaiskasvatuksen laajuus perustuisi näin ollen lapsen ja perheen ilmoittamaan varhaiskasvatuksen yksilölliseen tarpeeseen. Tämä toteuttaisi hyvin varhaiskasvatuksen subjektiiviseen luonteeseen kuuluvaa edellytystä siitä, että hoitoaikoja on suunniteltava yhdessä lapsen ja hänen perheensä kanssa sillä tavoin, että varhaiskasvatuksella voidaan parhaiten vastata lapsen ja vanhempien erilaisiin palvelutarpeisiin.

Tästä syystä pidän ongelmallisena säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 19) olevaa mainintaa siitä, että ”tarpeen määrittely tarkoittaisi varhaiskasvatukselle varattua aikaa pääsääntöisesti päiväkotien ns. normaaliaikojen puitteissa”. Näin todeten perusteluissa näkemykseni mukaan tosiasiallisesti rajoitetaan lapselle ja vanhemmille tai muille huoltajille kuuluvaa subjektiivista oikeutta vastoin esitetyn säännöksen sanamuotoa. Samalla jää epäselväksi, mitä ns. normaaliajalla tarkoitetaan, kun varhaiskasvatuksen toimintayksiköiden toiminta-ajat vaihtelevat ja lisäksi varhaiskasvatustilain 13 §:n mukaan kunnat järjestävät iltaisin, öisin, viikonloppuisin ja arki- ja juhlapyhinä vuorohoitoa tarpeen mukaisessa laajuudessa lapselle, joka tarvitsee sitä vanhemman tai muun huoltajan työssäkäynnin tai opiskelun vuoksi.

Totean myös, että säännöskohtaisten perustelujen mukaan varhaiskasvatuksen tarpeen määrittely ei tarkoittaisi sitä, että perhe voisi määritellä myös varhaiskasvatuspaikan, vaan tältä osin meneteltäisiin jatkossakin voimassa olevan lain 5 §:n mukaisesti. Edelleen perustelujen mukaan esityksessä ei muutettaisi voimassaolevan lain 13 §:n säännöstä vuorohoidosta. Jos siis lapsi tarvitsee vuorohoitoa, järjestettäisiin sitä edelleen tarpeen mukaisessa laajuudessa lapselle, joka tarvitsee sitä vanhemman tai muun huoltajan työssäkäynnin tai opiskelun vuoksi. Luonnosesityksen kohdassa 4.2.3 (Viranomaisvaikutukset) on lisäksi todettu, ettei lapsen varhaiskasvatusoikeuden laajuuden muuttuessa viranomaisen tarvitsisi tehdä uutta päätöstä. Tältä osin totean vielä seuraavan.

Varhaiskasvatuksen järjestämisestä ja järjestämistavasta päättää järjestämisvastuussa oleva kunta. Kunnan päätöksentekoa ja harkintavallan käyttöä varhaiskasvatusta järjestettäessä ja toteutettaessa rajoittavat lainsäädännön asettamat rajat, varhaiskasvatuslaissa säädetyt varhaiskasvatuksen tavoitteet sekä hallintolain 6 §:n mukaiset hallinnon oikeusperiaatteet. Varhaiskasvatusta suunniteltaessa, järjestettäessä tai tuotettaessa ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu. Lain säännösten tulkinta ei saa johtaa siihen, että varhaiskasvatuksen järjestäjä tosiasiallisesti kaventaa lapselle kuuluvan ehdottoman oikeuden toteutumista.

Varhaiskasvatuspalvelujen saavutettavuudella; päiväkodin sijainnilla kohtuullisella etäisyydellä kotoa sekä riittävällä ja sujuvalla vuorohoidon tarjoamisella on suuri merkitys lapselle ja koko perheelle (ks. myös SiVM 5/2018 vp, s. 7) Lapselle ja vanhemmille saattaa siten yksittäisessä tapauksessa olla erityistä merkitystä sillä, missä varhaiskasvatusta tosiasiallisesti toteutetaan ja miten (millaisin toimintamuodoin) sitä järjestetään. Subjektiivisen oikeuden luonteeseen kuuluu, että sen toteuttamistapaa koskeva päätös voidaan viime kädessä saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi.

Olen taannoisessa kanteluratkaisussani (10.12.2018, EOAK/6442/2017, ks. <https://www.oikeusasiamies.fi/fi/ratkaisut/-/eoar/6442/2017>) todennut, että mikäli varhaiskasvatuksen toiminta-ajan määrittelyllä tosiasiallisesti kavennetaan tai puututaan yksittäisen lapsen subjektiiviseen varhaiskasvatusoikeuteen, lapsen oikeusturva edellyttää valituskelpoisen hallintopäätöksen tekemistä. Muutoin oikeuden luonne subjektiivisena oikeutena ei olisi enää tehokas. Pyysin ratkaisussani opetus- ja kulttuuriministeriötä arvioimaan, tulisiko varhaiskasvatustilain (540/2018) varhaiskasvatusoikeuteen liittyviä menettelyjä ja päätöksentekoa koskevia säännöksiä samoin kuin muutoksenhakua koskevaa sääntelyä vielä selkeyttää. Vastauksessaan myös opetus- ja kulttuuriministeriö osaltaan totesi olevan selvää, että erimielisyutilanteissa kunnan tekemistä ratkaisuista, joilla on subjektiivisen laissa säädetyt oikeuden toteutumisen estävä vaikutus, tulee tehdä muutoksenhakukelpoinen päätös.