

3.12.2020

EOAK/7233/2019

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja

RUOTSINKIELISEN VARHAISKASVATUKSEN JÄRJESTÄMINEN

1 KANTELU

Kantelija pyysi julkisuudessa olleiden tietojen perusteella oikeusasiamiestä tutkimaan ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen järjestämistä Helsingissä. Kantelija viittasi artikkeliin, jossa asiaa oli käsitelty Helsingin kaupungin verkkosivuilla 11.12.2019 julkaistun tiedotteen pohjalta. Artikkelissa ja tiedotteessa oli muun muassa kuvattu silloista tilannetta, kaupungin toimia ja toimenpiteitä, jotka kaupungin mukaan edellyttäsivät valtion toimia.

Kantelun mukaan kaupunki oli tiedottanut, että peräti puolelle ruotsinkielistä päivähoitopaikkaa lapselleen tammikuusta 2020 lukien hakevista perheistä oli osoitettu hakemuksen vastaisesti paikka suomenkielisestä päiväkodista. Tämä tarkoitti yhteensä arviolta 50 lasta. Kaupunki oli perustellut menettelyään resurssipulalla (erityisesti pulalla henkilöstöresursseista).

Kantelussa viitattiin muun muassa Helsingin kaupungin kaksikielisyyteen ja varhaiskasvatuslain mukaisiin velvoitteisiin järjestää varhaiskasvatusta molemmilla kansalliskielillä sekä siihen, että ruotsinkielisten varhaiskasvatukseen hakeutuvien lasten tarkka määrä oli tullut kaupungin tietoon viimeistään neljä kuukautta ennen hoidon tarpeen alkua, sillä varhaiskasvatuslaki edellyttää hakemuksen tekemistä viimeistään neljä kuukautta ennen hoidon tarpeen alkua. Siten kaupungilla oli ollut kunkin ruotsinkielisen lapsen kohdalla vähintään tämä aika suunnitella, miten se järjestää lakisääteiset palvelut.

2 ASIAN SELVITTÄMINEN

Asiassa hankittiin ensin Helsingin kaupunginhallituksen selvitys (pöytäkirjanote 12/2020, asia/9, 30.3.2020) ja tämän jälkeen vielä opetus- ja kulttuuriministeriön 30.9.2020 päivätty selvitys dnro VN/16174/2020. Asiakirjoista ilmenee muun muassa seuraavaa.

2.1 Kaupunginhallituksen selvitys

2.1.1 Sovellettavat säädökset

Perustuslain 17 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Julkisen vallan on 2 momentin jälkimmäisen virkkeen

mukaan huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Perustuslain 122 §:n 1 momentin mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.

Kielilain 35 §:n 1 momentin mukaan julkisen vallan on perustuslain mukaisesti huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Hallintoa järjestettäessä tulee 2 momentin mukaan pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.

Yliopistolain 12 §:n mukaan Åbo Akademi, Svenska Handelshögskolan, Helsingin yliopisto, Taideyliopisto ja Aalto-yliopisto vastaavat siitä, että ruotsin kieltä taitavia henkilöitä koulutetaan riittävä määrä maan tarpeisiin.

Varhaiskasvatustalain 4 §:n mukaan varhaiskasvatusta suunniteltaessa, järjestettäessä tai tuotettaessa ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu.

Varhaiskasvatustalain 5 §:n 1 momentin mukaan kunnan on järjestettävä varhaiskasvatustalain säädettyä varhaiskasvatusta siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää.

Varhaiskasvatustalain 7 §:n 1 momentin mukaan kunnan on varhaiskasvatusta järjestäessään toimittava yhteistyössä opetuksesta, liikunnasta ja kulttuurista, lastensuojelusta ja muusta sosiaalihuollosta, neuvolatoiminnasta ja muusta terveydenhuollosta vastaavien sekä muiden tarvittavien tahojen kanssa.

Varhaiskasvatustalain 8 §:n 1 momentin mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että lapsi voi saada varhaiskasvatusta lapsen äidinkielenä olevalla suomen tai ruotsin kielellä tai saamen kielellä. Pykälän 2 momentin mukaan kaksikielisessä kunnassa ja kaksikielisiä tai sekä suomen- ja ruotsinkielisiä kuntia käsittävässä kuntayhtymässä varhaiskasvatusta järjestetään kunnan tai kuntayhtymän molemmilla kielillä siten, että palvelunkäyttäjä saa varhaiskasvatusta valitsemallaan kielellään, joko suomeksi tai ruotsiksi.

Varhaiskasvatustalain 17 §:n 1 momentin mukaan lapsen vanhemman tai muun huoltajan, joka haluaa lapselle 12 §:n mukaisen kunnan järjestämän varhaiskasvatustalain, on tehtävä sitä koskeva hakemus viimeistään neljä kuukautta ennen kuin lapsi tarvitsee paikan. Mikäli varhaiskasvatustalain tarve johtuu työllistymisestä, opinnoista, koulutuksesta tai muutosta toiseen kuntaan työn tai opintojen takia eikä tarpeen alkamisajankohta ole ennakoitavissa, varhaiskasvatustalain on 2 momentin mukaan haettava niin pian kuin mahdollista, kuitenkin

viimeistään kaksi viikkoa ennen kuin lapsi tarvitsee paikan. Varhaiskasvatus on 3 momentin mukaan järjestettävä 1 ja 2 momentissa tarkoitetun ajan kuluttua viimeistään siitä päivästä lukien, kun lapsi tarvitsee paikan. Varhaiskasvatusta on mahdollisuuksien mukaan järjestettävä lapsen vanhemman tai muun huoltajan toivomassa muodossa. Mikäli varhaiskasvatuksessa olevan lapsen varhaiskasvatuksen tarve ennakoimattomasti laajentuu 12 §:n 2 tai 3 momentissa säädettyllä tavalla, kunnan on 4 momentin mukaan kuitenkin järjestettävä laajentuneen tarpeen mukainen varhaiskasvatuspaikka välittömästi saatuaan tiedon tarpeen muutoksesta.

Varhaiskasvatuslain kuudennessa luvussa (25–33 §) säädetään varhaiskasvatuksen henkilöstöstä (muun muassa varhaiskasvatuksen opettaja, sosionomi, lastenhoitaja, erityisopettaja ja päiväkodinjohtaja) ja kelpoisuusvaatimuksista.

Lain 26 §:n mukaan kelpoisuusvaatimuksena varhaiskasvatuksen opettajan tehtäviin on vähintään kasvatustieteen kandidaatin tutkinto, johon sisältyy varhaiskasvatuksen tehtäviin ammatillisia valmiuksia antavat opinnot, joista voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella, tai jota on täydennetty mainituilla opinnoilla.

Lain 28 §:n 1 momentin mukaan kelpoisuusvaatimuksena varhaiskasvatuksen lastenhoitajan tehtävään on kasvatus- ja ohjausalan perustutkinto, sosiaali- ja terveystieteiden perustutkinto tai muu vastaava soveltuva tutkinto, joihin sisältyy tai joita on täydennetty riittävän laajoilla lasten hoidon, kasvatuksen ja opetuksen tutkinnon osilla.

Lain 33 §:n mukaan, jos varhaiskasvatuksessa toimivan henkilöstön tehtävään ei saada henkilöä, jolla on säädetty kelpoisuus, tehtävään voidaan ottaa enintään vuoden ajaksi kerrallaan henkilö, jolla suoritettujen opintojen perusteella on riittävät edellytykset ja tehtävän edellyttämä taito tehtävän hoitamiseen.

2.1.2 Osallistumisaste ruotsinkieliseen varhaiskasvatukseen

Helsingin kaupunki on omilla päätöksillään pyrkinyt lisäämään varhaiskasvatukseen osallistumista, mikä on samalla lisännyt henkilöstön tarvetta ruotsinkielisessä varhaiskasvatuksessa. Helsingissä varhaiskasvatus on ollut maksutonta 5-vuotiaille vuodesta 2018 lähtien.

Osallistumisaste ruotsinkielisessä varhaiskasvatuksessa (ruotsinkieliset päiväkodit) on 1–6-vuotiaiden lasten osalta noussut 8,5 prosenttiyksikköä 64,1 prosentista vuonna 2015 72,6 prosenttiin vuonna 2019. Ruotsinkielisessä varhaiskasvatuksessa 1–6-vuotiaiden lasten määrä on samassa ajassa noussut 270 lapsella. Vuonna 2015 lasten lukumäärä oli 1 708 ja vuonna 2019 1 978.

Ruotsinkielisessä varhaiskasvatuksessa alle 3-vuotiaiden lasten suhteellinen osuus on 13,8 prosenttiyksikköä suurempi kuin suomenkielisessä varhaiskasvatuksessa, mikä vaikuttaa tarvittavaan henkilöstön määrään. Ruotsinkielisessä varhaiskasvatuksessa alle 3-vuotiaiden

lasten osuus on 56,9 prosenttia ja suomenkielisessä varhaiskasvatuksessa 43,1 prosenttia.

2.1.3 Ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen avoimet tehtävät

Ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen avoimena olevia tehtäviä on hakenut 0–2 henkilöä ilmoitusta kohden. Useimmat hakijoista ovat jo olleet kaupungin palveluksessa. Ensimmäisellä rekrytointiajanjaksolla 24.2.–9.3.2020 ruotsinkieliseen varhaiskasvatukseen haki yhteensä 13 uutta henkilöä, jotka eivät ole Helsingin kaupungin ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen palveluksessa. Kuudella näistä on tehtävän edellyttämä kelpoisuus.

Henkilöstön vaihtuvuus vuoden 2019 aikana on lastenhoitajien osalta ollut 8,2 prosenttia (10 henkilöä). Kaikki kymmenen ovat irtisanoutuneet kaupungin palveluksesta. Samalla ajanjaksolla varhaiskasvatuksen opettajien vaihtuvuus on ollut 4,6 prosenttia (7 henkilöä), joista 3,3 prosenttia (5 henkilöä) on irtisanoutunut kaupungin palveluksesta.

Tammikuussa 2020 lastenhoitajien vakansseista 38 prosenttia (83 kappaletta) oli avoimena tai niitä hoitivat henkilöt, joilla ei ole tehtävän edellyttämää kelpoisuutta. Varhaiskasvatuksen opettajien vakansseista 32 prosenttia (53 kappaletta) oli avoimena tai niitä hoitivat henkilöt, joilla ei ole tehtävän edellyttämää kelpoisuutta. Tehtäviä hoitavat määräaikaiset työntekijät henkilöstöpalveluyhtiö Seuren kautta.

Kevään 2020 aikana ruotsinkielisessä varhaiskasvatuksessa oli ollut tarkoitus laittaa avoimeksi lähes 100 varhaiskasvatuksen opettajan ja lastenhoitajan vakanssia, joista noin 40 on opettajavakansseja.

2.1.4 Henkilöstön saatavuuteen vaikuttavia tekijöitä

Ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen henkilöstön saatavuuteen on vaikuttanut muun muassa se, ettei ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen opettajien koulutuspaikkoja ole 1990-luvulta lähtien ollut riittävästi. Ruotsinkielisiä varhaiskasvatuksen opettajia on aiemmin koulutettu ainoastaan Åbo Akademiassa Pietarsaareissa (nykyisin Vaasassa), josta heitä ei ole juurikaan hakeutunut töihin kasvavaan Helsinkiin.

Helsingin yliopistossa on vuonna 2011 aloitettu ruotsinkielisten varhaiskasvatuksen opettajien koulutus, mikä on erittäin hyvä asia, mutta koulutuksen aloituspaikkamäärä on ainoastaan 30. Helsingin kaupunki olisi valmis palkkaamaan kaikki sieltä valmistuvat opettajat, mutta esimerkiksi keväällä 2020 ainoastaan kymmenen opiskelijan oli ollut tarkoitus suorittaa alan tutkinto. Helsingin kaupunki on lähettänyt opetus- ja kulttuuriministeriölle asiasta useita kirjeitä ja pyyntöjä.

Pääkaupunkiseudulla yrkesinstitutet Praktikum on ainoa ruotsinkielinen ammattioppilaitos, jossa järjestetään ruotsinkielistä lähihoitajakoulutusta. Ruotsinkielistä lastenohjaajakoulutusta tulee lisätä, sillä tällä hetkellä Helsingin kaupungin ruotsinkielisessä varhaiskasvatuksessa lähes 40 prosenttia lastenhoitajista ei ole kelpoisia tehtävään. Ruotsinkielistä lastenohjaajakoulutusta olisi siten hyvä lisätä

pääkaupunkiseudulla. Olisi suotavaa, jos Praktikummille myönnettäisiin lupa järjestää ruotsinkielistä lastenohjaajakoulutusta. Varhaiskasvatuksen näkökulmasta lähihoitajan koulutus ei ole riittävän vetovoimainen alalle.

Helsingin kaupunki järjestää oppisopimuksella lastenohjaajakoulutusta Kristliga Folkhögskolan i Nykarlebyn kanssa. Vuoden 2020 aikana 19 opiskelijaa valmistuu lastenohjaajaksi. Ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen vetovoimaisuuden lisäämiseksi palkataan vuosittain kymmenen 16–17-vuotiasta kesäharjoittelijaa tutustumaan ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen päiväkoteihin. Päiväkodeissa on PRAO-oppilaita sekä harjoittelijoita Helsingin yliopistosta, yrkeshögskolan Arcadasta ja yrkesinstitutet Praktikumista. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa on käyty keskusteluja varhaiskasvatuksen opettajien monimuotoisuuskoulutuksesta. Kaupunki on lähettänyt opetus- ja kulttuuriministeriölle kirjeen liittyen uusien opetuspaikkojen lisäämiseen.

Kaupungin mukaan varhaiskasvatusalan vetovoimaisuuden parantamiseksi olisi suotavaa tarkastella myös varhaiskasvatuksen henkilöstön palkkoja, sillä varhaiskasvatuksen opettajien, lastenhoitajien ja erityisavustajien palkat ovat alle OECD-maiden keskiarvon. Helsingin kaupunki on edistänyt varhaiskasvatuksen työtehtäviin hakeutumista korottamalla varhaiskasvatuksen opettajien palkkoja ensin 175 eurolla ja myöhemmin 46 eurolla sekä lastenhoitajien palkkoja 25 eurolla. Päiväkodinjohtajien palkkoja on myös korotettu ja luotu uusi palkkarakenne.

Uusille opettajille myönnetään kannustuspalkkioita (1 000 euroa) ja löydä ammattilainen -palkkio (500 euroa). Helsingin kaupungilla on käytössä myös tulospalkkio- ja kertapalkitsemisjärjestelmä.

Palkankorotusten ja palkkioiden lisäksi kaupungin suomenkielisessä ja ruotsinkielisessä varhaiskasvatuksessa on yhteistyössä henkilöstön kanssa valmisteltu toimenpideohjelma työolosuhteiden parantamiseksi.

2.1.5 Ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen koulutustuet

Ruotsinkielisessä varhaiskasvatuksessa on myönnetty jatkokoulutus- ja koulutustukea. Oppisopimuskoulutus aloitettiin 1.12.2018 ei-kelpoisille lastenhoitajille ruotsinkielisessä varhaiskasvatuksessa. Kaupunki tukee varhaiskasvatuksen opettajia, jotka haluavat opiskella varhaiskasvatuksen erityisopettajiksi. Kaupunki tukee myös työntekijöitä, jotka haluavat kouluttautua joustavin opinnoin sosionomeiksi, joilla on opettajan pätevyys. Hakuaika opintoihin päättyi 3.4.2019. Opinnot on järjestetty siten, että ne on mahdollista suorittaa työn ohessa.

Maahanmuuttajille, joilla on vastaava ulkomainen tutkinto, järjestetään opintoja, jotka antavat pätevyysvaatimukset Suomessa (SIMHE – supporting immigrants in higher education in Finland).

2.1.6 Henkilöstöpalveluyhtiö Seurelta tilatut työvuorot

Seure on voittoa tavoittelematon henkilöstöpalveluyhtiö, joka välittää työvoimaa yhden päivän sijaisuuksista kuukausien mittaisiin työsuhteisiin.

Vuonna 2018 kaupungin ruotsinkielinen varhaiskasvatus tilasi Seurelta yli 16 vuorokautta kestäviä työvuoroja yhteensä 4 347 kappaletta, joista toteutui 4 214 työvuoroa (96,9 %). Vuonna 2019 Seurelta tilattiin yli 16 vuorokautta kestäviä työvuoroja yhteensä 5 512 kappaletta, joista toteutui 5 215 (94,6 %). Alle 16 vuorokautta kestäviä työvuoroja tilattiin vuonna 2018 yhteensä 4 762, joista toteutui 3 241 (68,1 %). Vuonna 2019 alle 16 vuorokautta kestäviä työvuoroja tilattiin yhteensä 6 301, joista toteutui 3 882 (61,6 %).

Ruotsinkielinen varhaiskasvatus lisää yhteistyötä Seuren kanssa ja palkkaa enemmän varahenkilöitä. Varahenkilöiden määrää on nostettu toimintakaudeksi 2019–2020 15:sta 20 henkilöön. Varahenkilöiden määrää tullaan yhä lisäämään, jotta sijaisten saatavuus paranisi vakituisen henkilöstön poissaolojen aikana.

2.1.7 Varhaiskasvatuksen rekrytointikampanjat

Varhaiskasvatuksen opettajien saamiseksi ruotsin- ja suomenkielisiin varhaiskasvatusyksiköihin on tehty monia markkinointiviestinnän toimenpiteitä.

Keväällä 2019 ja alkusyksyllä 2019 toteutettiin ”Astu maailman vaikuttavimpiin saappaisiin – Fyll stora skor” -kampanja. Siinä Helsingin kaupungin vetovoimaisuutta työnantajana tuotiin esiin printtimediassa (Helsingin Sanomat, HBL, Vasabladet, Metro-lehti, Opettaja-lehti), kohdennettuna sosiaalisen median markkinoinnilla yhteistyössä Alma Median kanssa sekä osallistumalla varhaiskasvatuksen messuihin Lahdessa ja Helsingissä sekä eri tapahtumiin maakunnissa. Alan opiskelijoita on tavattu tapahtumien yhteydessä. Kesällä tehtiin kohdennettua sosiaalisen median markkinointia ruotsinkielisille opiskelijoille, jotka viettivät välivuotta ja olisivat mahdollisesti olleet kiinnostuneita työskentelemään Helsingin kaupungin ruotsinkielisessä varhaiskasvatuksessa.

Marraskuussa 2019 aloitettiin uuden rekrytointikonseptin työstäminen yhdessä kasvatuksen ja koulutuksen hallinnon ja päiväkotien henkilöstön kanssa. Joulukuun lopussa konsepti oli valmis ja sitä alettiin hyödyntää välittömästi tammikuussa 2020. Alan tärkeimmillä messuilla Educassa lanseerattiin ”Tule mukaan kasvattamaan tulevaisuutta – Kom med och skapa framtiden” -kampanja. Educa-messuilla toimialan messuosastolla lähes 1 700 henkilöä jätti arpalipukkeen ja 87 henkilöä jätti yhteystietonsa ja kertoi kiinnostuksensa tulla työskentelemään kaupungille. Näistä 52 oli kiinnostuneita työskentelemään nimenomaan varhaiskasvatuksessa.

Juuri ennen Educa-messuja tehtiin myös uudet nettisivut rekrytointiin (edurekry.hel.fi). Sivustolla vierailleville tullaan lähettämään uutiskirjettä

heidän sitä toivoessaan. Sivustolla julkaistaan myös videoita, joissa henkilöstö kertoo omasta työstään ja Helsingin kaupungin vetovoimaisuudesta työnantajana. Ennen Educa-messuja saatiin myös lisää työsuhteasuntoja, ja niitä on pidetty voimakkaasti esillä kaikessa markkinoitviestinnässä. Ruotsinkieliseen varhaiskasvatukseen tulevat työntekijät priorisoidaan työsuhteasuntoja myönnettäessä.

Vuodelle 2020 kasvatuksen ja koulutuksen toimialan rekrytointi on tähän mennessä sopinut osallistumisesta 24 rekrytointitapahtumaan eri puolelle Suomea. Osa tapahtumista on suunnattu ruotsinkieliseen varhaiskasvatukseen. Jokaisella paikkakunnalla tehdään kohdennettua somemarkkinointia ennen rekrytointitapahtumaa ja tapahtuman jälkeen. Lisäksi keskitytään paikallismedian printtimainontaan ja paikallisradioita varten on tekeillä mainos.

Ruotsinkielisessä varhaiskasvatuksessa on vuosina 2018–2020 tehty seuraavia rekrytointitoimenpiteitä:

1. Ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen avoimista tehtävistä on ollut jatkuva haku helsinkirekry.fi-sivustolla.
2. Syksystä 2018 lähtien, jolloin henkilöstötilanne oli haasteellinen, tehtiin ylimääräinen rekrytointikampanja, jota jaettiin koulutuksen järjestäjien rekrytointisivustoille, lehtiin ja sosiaaliseen mediaan (FB, Twitter, Instagram ja LinkedIn).
3. Varhaiskasvatusmessut järjestettiin 12.10.2018 Finlandia-talolla.
4. Minirekrytointikampanja järjestettiin 2.11.2018 sosiaalisessa mediassa.
5. Educa-messut järjestettiin 25.–26.1.2019.
6. My Future Work – Arcada -rekrytointimessut järjestettiin 30.1.2019.
7. Ensimmäinen suuri rekrytointikierron järjestettiin 10.3.–25.3.2019, jolloin lanseerattiin uusi rekrytointikampanja ”Fyll stora skor” yhteistyössä viestintätoimisto Ellun Kanojen kanssa.
8. Avoimista tehtävistä ilmoitettiin Hufvudstadsbladetissa ja Vasabladetissa, sosiaalisessa mediassa sekä koulutuksen järjestäjien rekrytointisivustoilla (Åbo Akademi, Helsingin yliopisto, Arcada ja Prakticum).
9. Rekrytointimatka Åbo Akademin Vaasan yksikköön tehtiin 11.3.2019.
10. Henkilöstöpalveluyhtiö Seuren kanssa järjestettiin 28.3.2019 pop-up-rekrytointi Prakticumissa.
11. Apulaispormestari järjesti 3.4.2019 rekrytointitilaisuuden kaupungintalolla Helsingin yliopistossa ja Arcadassa opiskeleville tuleville varhaiskasvatuksen opettajille.
12. Toinen suuri rekrytointikampanja järjestettiin 5.5.–20.5.2019 samassa laajuudessa kuin ensimmäinen suuri rekrytointikampanja.
13. Viime hetken rekrytointikampanja järjestettiin 5.6.2019 välivuotta pitävälle ylioppilaille ja ”Fyll stora skor” -kampanja järjestettiin sosiaalisessa mediassa ja lehdissä.
14. Valtakunnallisilla lastentarhanopettajapäivillä 21.–22.9.2019 Lahdessa järjestettiin rekrytointitilaisuus.
15. Varhaiskasvatusmessut järjestettiin 4.10.2019 Finlandia-talossa.
16. My Future Work -tapahtumassa 14.1.2020 järjestettiin rekrytointitilaisuus yrkeshögskolan Arcadassa.

- 17. Educa-messuilla 24.–25.1.2020 järjestettiin rekrytointitilaisuus.
- 18. Työtori-rekrytointitilaisuus järjestettiin 11.2.2020 yrkesinstitutet Practicumissa.
- 19. Åbo Akademin Vaasan yksikössä järjestettiin rekrytointitilaisuus 11.–12.2.2020.

2.1.8 Task Force -ryhmä

Helsingin pormestari on kaupungin oman toiminnan ja koordinaation parantamiseksi perustanut kaupungille erillisen Task Force -ryhmän, joka ratkoo varhaiskasvatuksen henkilöstön saatavuuteen liittyvää ongelmaa ja tiivistää yhteydenpitoa keskeisten kumppaneiden suuntaan. Ryhmä aloitti työnsä joulukuussa 2019 ja sen puheenjohtajana toimii kaupungin kansliapäällikkö.

2.1.9 Lopuksi

Niiden ruotsinkielisten perheiden lapsille, jotka vuodenvaihteessa 2019–2020 aloittivat suomenkielisessä varhaiskasvatuksessa, on tarjottu paikkaa ruotsinkielisessä varhaiskasvatuksessa maaliskuusta 2020 alkaen.

Asiakastyytyväisyystutkimuksen tulosten (6,1 / 7) perusteella perheet ovat erittäin tyytyväisiä ruotsinkieliseen varhaiskasvatukseen. Helsingin kaupungilla on rahoituksen ja tilojen suhteen edellytykset toteuttaa ruotsinkielinen varhaiskasvatus tarvetta vastaavasti. Kelpoisuuden omaavaan henkilöstön puute aiheuttaa ongelmia edellä kuvatuista kaupungin toimenpiteistä huolimatta. Helsingin kaupunki on näkemyksensä mukaan tehnyt henkilöstön saatavuusongelman ratkaisemiseksi kaikki kohtuudella harkittavissa olevat toimenpiteet.

2.2 Jatkoselvittämisen tarve

Olen jo Helsingin kaupungille lähettämässäni selvitys- ja lausuntopyynnössä todennut alustavana käsityksenäni muun muassa, että nyt esillä olevassa asiassa ei välttämättä ole kyse pelkästään yksittäisen kaupungin menettelystä vaan laajemmasta asiakokonaisuudesta, jossa myös valtion toimenpiteillä voi olla vaikutusta.

Tarkoitukseni on tässä asiakokonaisuudessa ollut saada ensi vaiheessa kokonaiskuva Helsingin kaupungin ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen tilanteesta ja siitä, mihin toimenpiteisiin siinä oli jo ryhdytty ja mitä mahdollisia suunnitelmia kaupungilla mahdollisesti oli jatkoa ajatellen, sekä siitä, millaisia valtion kohdistuvia odotuksia kaupungilla asian ratkaisemiseksi oli ja oliko kaupunki jo ryhtynyt joihinkin toimenpiteisiin tästä näkökulmasta.

Oikeusasiamiehen vuotuinen teema, joka otetaan huomioon muun muassa tarkastustoiminnassa ja omissa aloitteissa, on vuonna 2020 liittynyt viranomaistoiminnan riittäviin resursseihin toteuttaa perusoikeuksia.

Edellä todetun perusteella pyysin opetus- ja kulttuuriministeriötä antamaan selvityksen, jossa tuli kiinnittää huomiota siihen, miten ministeriö oli reagoinut Helsingin kaupungin selvityksessä mainittuihin yhteydenottoihin ja muuten osaltaan huolehtinut ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen henkilöstön riittävästä saatavuudesta ja sen varmistamisesta.

2.3 Opetus- ja kulttuuriministeriön selvitys

2.3.1 Lainsäädäntö

Varhaiskasvatustain 1 §:n 2 momentin mukaan varhaiskasvatuksen toimintamuotoja ovat 1) päiväkotitoiminta, jota järjestetään päiväkodissa; 2) perhepäivähoito, jota järjestetään perhepäiväkodissa; 3) avoin varhaiskasvatustoiminta, jota järjestetään toimintaan soveltuvassa paikassa.

Pykälän 3 momentin mukaan lakia sovelletaan kunnan, kuntayhtymän ja yksityisen palveluntuottajan järjestämään tai tuottamaan päiväkotitoimintaan ja perhepäivähoitoon. Varhaiskasvatustaisissa tarkoitettua päiväkotitoimintaa ja perhepäivähoitoa saa järjestää ja järjestäjälle tuottaa kunta, kuntayhtymä ja 9 luvussa tarkoitettu yksityinen palveluntuottaja.

Pykälän 4 momentin mukaan kunta tai kuntayhtymä voi lisäksi järjestää avointa varhaiskasvatustoimintaa alueellaan esiintyvän tarpeen mukaan tuottamalla toiminnan itse tai hankkimalla sen 3 momentissa tarkoitettulta tuottajalta.

Pykälän 5 momentin mukaan varhaiskasvatusta voivat saada lapset, jotka eivät vielä ole oppivelvollisuusikäisiä sekä milloin erityiset olosuhteet sitä vaativat, myös sitä vanhemmat lapset.

Lain 4 §:ssä säädetään lapsen edun ensisijaisuudesta varhaiskasvatusta suunniteltaessa, järjestettäessä tai tuotettaessa ja siitä päätettäessä.

Kunnan järjestämisvelvollisuudesta säädetään varhaiskasvatustain 5 §:ssä. Lain 5 §:n 1 momentin mukaan kunnan on järjestettävä tässä laissa säädettyä varhaiskasvatusta siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää.

Pykälän 2 momentin mukaan kunta voi järjestää varhaiskasvatusta siten kuin kuntalain 8 ja 9 §:ssä säädetään. Hankittaessa palveluja toiselta palvelujentuottajalta kunnan tai kuntayhtymän on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta.

Edelleen pykälän 3 momentissa säädetään, että varhaiskasvatustussa voidaan antaa palvelun käyttäjälle sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain mukainen palveluseteli. Kunta tai kuntayhtymä on velvollinen suorittamaan yksityiselle palveluntuottajalle korvausta vain osoittamiensa henkilöiden käyttämistä lasten

varhaiskasvatuspalveluista ja palveluseteliä käytettäessä hyväksymälleen yksityiselle palveluntuottajalle enintään palvelusetelin arvoon saakka.

Pykälän 4 momentissa säädetään siitä, että kunnan on pyrittävä järjestämään varhaiskasvatusta lähellä palvelun käyttäjiä ottaen huomioon asutuksen sijainti sekä liikenneyhteydet. Päiväkodin toiminta kalenterivuoden aikana ja aukioloaika vuorokaudessa on järjestettävä paikallisen tarpeen mukaan.

Varhaiskasvatuslain 8 §:n 1 momentin mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että lapsi voi saada varhaiskasvatusta lapsen äidinkielenä olevalla suomen tai ruotsin kielellä tai saamen kielilain 3 §:n 1 kohdassa tarkoitettulla saamen kielellä. Pykälän 2 momentin mukaan kaksikielisessä kunnassa ja kaksikielisiä tai sekä suomen- ja ruotsinkielisiä kuntia käsittävässä kuntayhtymässä varhaiskasvatus järjestetään kunnan tai kuntayhtymän molemmilla kielillä siten, että palvelunkäyttäjä saa varhaiskasvatusta valitsemallaan kielellään, joko suomeksi tai ruotsiksi.

Varhaiskasvatuslaki säätelee myös henkilöstön määrää, mitoituksia sekä kelpoisuuksia. Lain 25 §:ssä säädetään, että kunnan, kuntayhtymän ja yksityisen palveluntuottajan on huolehdittava, että varhaiskasvatuksessa on riittävä määrä (tässä luvussa) säädettyä eri kelpoisuusvaatimukset täyttävää henkilöstöä, jotta varhaiskasvatukselle säädetyt 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. Lain 1 §:ssä tarkoitettulla päiväkodilla tulee olla toiminnasta vastaava johtaja. Laissa on säännökset varhaiskasvatuksen opettajan (26 §), varhaiskasvatuksen sosionomin (27 §), varhaiskasvatuksen lastenhoitajan (28 §), perhepäivähoitajan (29 §), varhaiskasvatuksen erityisopettajan (30 §) sekä päiväkodin johtajan (31 §) kelpoisuusvaatimuksista. Henkilöstön mitoituksesta ja rakenteesta säädetään varhaiskasvatuslain seitsemännessä luvussa. Valtioneuvoston asetuksessa varhaiskasvatuksesta on tarkemmat säännökset henkilöstön mitoituksesta päiväko-deissa ja perhepäivähoidossa.

2.3.2 Kannanotto

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että lainsäädännössä on selkeä velvoite turvata varhaiskasvatuksen saatavuus ruotsinkielellä niille lapsille, joiden äidinkieli on ruotsi. Varhaiskasvatuslaissa on myös säännökset henkilöstön kelpoisuuksista ja määristä. Varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön osalta ministeriö katsoo, että ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen järjestäminen on säädetty asianmukaisesti.

Korkea-asteen koulutus

Opetus- ja kulttuuriministeriö on selvityksensä mukaan tietoinen ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen järjestämisen haasteista ja se on pyrkinyt tukemaan ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen koulutuksen järjestämistä lisäämällä alan koulutusta.

Varhaiskasvatuslain (540/2018, 37 § ja 74 §) mukaan vuonna 2030 päiväkodissa kasvatusta, opetus- ja hoitotehtävissä toimivasta henkilöstöstä vähintään kahdella kolmasosalla tulee olla varhaiskasvatuksen opettajan tai sosionomin kelpoisuus, josta vähintään puolella varhaiskasvatuksen opettajan kelpoisuus. Jotta tämä tavoite saavutetaan, on hallituksen esityksessä varhaiskasvatuslaiksi arvioitu, että varhaiskasvatuksen opettajankoulutuksen aloituspaikkamäärän tulisi olla vuosittain noin tuhat vuoteen 2027 asti. Arvio perustuu siihen, että 80 % aloitaneista valmistuu.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyrkinyt helpottamaan varhaiskasvatuksen henkilöstöpulaa sekä korottamalla korkeakoulujen kanssa soveltavia tutkintotavoitteita että määrärahoilla aloituspaikkoihin kohdistettavilla määrärahalisäyksillä. Vuodesta 2012 lähtien koulutusmääriä on lisätty eduskunnan tähän tarkoitukseen vuosittain myöntämällä erillisiä rahoituksia. Vuonna 2018 käynnistyi kaikissa seitsemässä varhaiskasvatuksen opettajankoulutusta antavassa yliopistossa laajennusohjelma, jonka mukaisesti aloituspaikkoja lisätään tulossopimuksissa aiemmin sovitusta tasosta yhteensä tuhannella paikalla neljän vuoden aikana porrastetusti siten, että vuodesta 2021 lähtien saavutetaan lähes 1 000 aloittajan vuosittainen taso. Lisäykseen on osoitettu 28 miljoonan euron rahoitus vuosille 2018–2021. Laajennusohjelman aloituspaikat on saatu täytettyä suunnitellusti, lukuun ottamatta Itä-Suomen yliopistolle ja Åbo Akademielle kohdennettuja paikkoja. Tavoitteena kuitenkin on, että myös näihin hakukohteisiin saadaan jatkossa riittävästi hakijoita.

Varhaiskasvatuksen aloituspaikkoja lisättiin edellä mainitun laajennusohjelman lisäksi kertaluonteisesti yli 80 paikalla vuonna 2020 yliopistojen varhaiskasvatuksen suomen ja ruotsinkielisessä opettajankoulutuksessa osana hallituksen vuoden 2020 neljänteen lisätalousarvioon sisällytystä aloituspaikkojen lisäämiseen kohdennettua määrärahalisäystä. Helsingin yliopiston ruotsinkielisessä varhaiskasvatuksen opettajankoulutuksessa aloituspaikkoja lisättiin 10 paikalla, joita ei saatu täytettyä (varsinaisia aloituspaikkoja oli 30, joista 25 täyttyi syksyllä 2020). Åbo Akademin ruotsinkielisen koulutuksen lisäpaikat jäivät hakijapulan takia toteutumatta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on myöntänyt myös joulukuussa 2019 osarahoituksen (n. 155 000 euroa) Oulun yliopiston koordinoimalle yliopistojen yhteiselle valtakunnalliselle monimuotoisen varhaiskasvatuksen opettajankoulutuksen suunnitteluhankkeelle (1000 + -hanke). Opetus- ja kulttuuriministeriö on rahoittanut lisäksi erityisesti työikäisille aikuisille suunnattua monimuotokoulutusta, jolla voi saavuttaa varhaiskasvatuksen opettajan kelpoisuuden. Oulun yliopiston koordinoimassa

yliopistojen yhteisessä hankkeessa tuotetaan 180 kandidaatin tutkintoa varhaiskasvatuksessa (sisäänotto 2021, 3,2 miljoonaa euroa).

Varhaiskasvatuksen opettajien harjoittelun kehittämistä on tuettu määräraikaisella rahoituksella 1,2 miljoonalla eurolla (2019). Määrärahalta tuotettiin malleja varhaiskasvatuksen opettajankoulutukseen kuuluvan harjoittelun kehittämiseksi ja ne tukevat harjoittelun ohjauksessa tarvittavan asiantuntijuuden vahvistumista yliopistoissa ja harjoittelupäiväkodeissa.

Opettajankoulutusfoorumin yhteydessä on useita yliopistojen koordinoimia laajoja hankkeita, jotka tukevat varhaiskasvatuksen opettajankoulutuksen ja varhaiskasvatuksen henkilöstön täydennyskoulutuksen kehittämistä mm. varhaiskasvatuksen koulutuksen harjoittelun ja ohjauksen sekä mentoroinnin kehittämiseksi varhaiskasvatuksessa.

Varhaiskasvatuksen opettajankoulutuksen vetovoiman lisääminen

Opetus- ja kulttuuriministeriön toimesta on selvitetty opettajankoulutuksen vetovoimaa. Hankkeen raportti julkaistiin syksyllä 2020. Tutkimuksen päätavoite oli selvittää korkeakouluopintojaan suunnittelevien nuorten mielikuvia opettajankoulutuksesta ja tekijöitä, jotka joko lisäävät tai vähentävät sen vetovoimaisuutta.

Varhaiskasvatuksen hakijamäärät ovat selvityksen mukaan laskeneet, joskin myös niissä näkyy pieni elpyminen vuonna 2020. Varhaiskasvatuksen opettajankoulutuksen hakijamäärä vuonna 2017 oli 4 255 hakijaa ja vuonna 2019 vastaava luku oli 2 974 hakijaa. Vuonna 2020 hakijamäärät kasvoivat edellisvuodesta. Suurin nousu edellisvuoteen nähden tapahtui Helsingin yliopiston ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen opettajankoulutuksessa (36%) sekä Helsingin yliopiston suomenkielisessä varhaiskasvatuksen koulutuksessa (37%). Myös muiden yliopistojen hakijamäärät kasvoivat, lukuun ottamatta Åbo Akademin hakijamäärää.

Hakijamäärät ovat edelleen merkittävästi alemmalla tasolla kuin tarkastelun lähtötilanteessa vuonna 2015. Varhaiskasvatuksen opettajankoulutuksen aloituspaikkojen lisääminen ei pelkästään ratkaise ongelmaa. Siksi on haettava kokonaisvaltaisia keinoja, joiden avulla varhaiskasvatuksen opettajankoulutukseen voidaan turvata riittävä hakijamäärä, myös ruotsinkieliseen koulutukseen.

Ammatillinen koulutus

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että kasvatus- ja ohjausalan perustutkinnon ja sosiaali- ja terveysalan perustutkinnon nykyisellä järjestämisverkolla voidaan vastata koko maan varhaiskasvatuksen koulutustarpeeseen. Kasvatus- ja ohjausalan perustutkinnon luvan omavista järjestäjistä kuuden kotipaikka on Uudellamaalla. Niistä Axxell Utbildning Ab:llä opetuskielenä on ruotsi, samoin yhdellä järjestäjällä Kirkkopalvelut ry:llä kyseisessä tutkinnossa sekä suomi että ruotsi. Nämä molemmat järjestäjät ovat vastanneet ruotsinkielisen kasvatus-

ja ohjausalan perustutkinnon koulutustarpeeseen pääkaupunkiseudulla järjestäjän omana koulutuksena ja myös laajennetun oppisopimuskoulutuksen yhteistyönä.

Tutkintorakenteen uudistus 1.8.2018 toi uusia järjestämisoikeuksia, mm. Axxell Utbildning Ab:lle kyseiseen tutkintoon. Ministeriö on vuoden 2018 alusta lukien seurannut kyseisen koulutuksen tarjontaa erityisesti pääkaupunkiseudulla, ja myös ruotsin kielellä järjestettävän koulutuksen osalta. Kirkkopalvelut ry:n mukaan he ovat pystyneet vastaamaan hyvin pääkaupunkiseudun tarpeeseen sekä suomen että ruotsin kielellä. Axxell Utbildning Ab on vuoden 2020 alussa tarjonnut yhteistyötä mm. Helsingin kaupungille ruotsinkielisen koulutuksen järjestämiseksi. Syksyllä 2020 Axxell Utbildning Ab on lisännyt resurssejaan erityisesti pääkaupunkiseudun ruotsinkielisen kasvatus- ja ohjausalan koulutustarpeeseen vastaamiseksi.

Axxell Utbildning Ab:n järjestämislupaan sisältyy myös sosiaali- ja terveysalan perustutkinto, samoin Helsingissä toimivan Svenska Framtidsskolan i Helsingforsregionen Ab:n ja itäisellä Uudellamaalla toimivalla Careeria Oy:n järjestämislupaan. Näillä kaikilla ko. tutkinnossa opetuskieli on ruotsi.

Uudellamaalla on yhteensä 13 ammatillisten tutkintojen ja koulutuksen järjestäjää, jolla on luvassaan sosiaali- ja terveysalan perustutkinto. Näitä järjestäjiä ovat myös Axxell Utbildning Ab, Careeria Oy ja Svenska Framtidsskolan i Helsingforsregionen Ab. Sosiaali- ja terveysalan perustutkinnon suorittaneet lähihoitajat ovat suurin varhaiskasvatuksessa toimiva henkilöryhmä, jotka toimivat varhaiskasvatuksen lastenhoitajina. Varhaiskasvatus on yksi sosiaali- ja terveysalan perustutkinnon vetovoimaisimmista osaamisaloista. Uutena mahdollisuutena laissa on myös perhepäivähoitajan ammattitutkinnon suorittaneiden kelpoisuuden saavuttaminen säädettyjen tutkinnon osien suorittamisella, jota on opetus- ja kulttuuriministeriön rahoituksella tuettu.

Koulutuksen järjestäjille myönnettävä rahoitus ei pääsääntöisesti ole korvamerkittyä tiettyyn tutkintoon tai koulutukseen, joten koulutuksen järjestäjä voi järjestämislupansa puitteissa kohdentaa koulutusta työvoimatarpeiden mukaisesti. Tällä hetkellä suuri pula varhaiskasvatuksen opettajista aiheuttanee sen, että varhaiskasvatuksen lastenhoitajat sijaistavat opettajia, jolloin vastaavasti pulaa on lastenhoitajista. Tilanne muuttunee vuonna 2030, kun varhaiskasvatuksen uusi henkilöstömitoitus tulee voimaan. Tällöin osa varhaiskasvatuksen lastenhoitajista joutunee kouluttautumaan uuteen ammattiin.

Uudellamaalla toimivista järjestäjistä yhteensä 13 järjestäjällä on laajennetun oppisopimuksen järjestämistehtävä. Pääkaupunkiseudulla laajennettu oppisopimuksen järjestämistehtävä on Helsingin kaupungin lisäksi mm. myös AEL-Amiedu Oy:llä, Espoon seudun koulutuskuntayhtymä Omniolla ja Vantaan kaupungilla. Laajennetun oppisopimuskoulutuksen järjestämistehtävän saaneilla ammatillisten tutkintojen ja koulutuksen järjestäjillä on oikeus järjestää koulutuksen hankinnan kautta oppisopimuskoulutuksena kaikkia tutkintorakenteeseen kuuluvia tutkintoja, myös ruotsiksi, eli myös muita kuin ko. koulutuksen

järjestäjän järjestämisluvassa määrättyjä tutkintoja ja koulutusta koulutuksen hankinnan kautta oppisopimuskoulutuksena myös kasvatus- ja ohjausalan perustutkinnon ja sosiaali- ja terveysalan perustutkinnon koulutusta, jos ao. järjestäjä hankkii tarvittavan koulutuksen ja tutkinnon niiltä järjestäjiltä, joiden järjestämislupa ko. tutkinto sisältyy. Laajennetun oppisopimuskoulutuksen tehtävä on joustava ja nopea tapa vastata erilaisiin muuttuviin koulutustarpeisiin koulutuksen järjestäjien välisenä yhteistyönä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on sekä vuonna 2019 että vuonna 2020 myöntänyt lisää opiskelijavuosia useille kasvatus- ja ohjausalan perustutkintoa ja/tai sosiaali- ja terveysalan perustutkintoa järjestäville ammatillisen koulutuksen järjestäjille. Näiden opiskelijavuosien lisäyksistä päätettäessä otettiin huomioon koulutuksen järjestäjien suunnitelmat lisätä kyseisten perustutkintojen koulutusta.

Varhaiskasvatuksen koulutusten kehittämisfoorumi

Henkilöstön koulutuksen kehittämiseksi ja henkilöstön määrän ennakoinnin tueksi opetus- ja kulttuuriministeriö on asettanut varhaiskasvatuksen koulutusten kehittämisfoorumin toimikaudelle 14.2.2019 - 31.12.2020.

Kehittämisfoorumin tavoitteena ja tehtävänä on edistää yhteistyötä varhaiskasvatuksen henkilöstön eri koulutustahojen ja kouluttajien sekä varhaiskasvatuksen järjestäjien kesken, seurata varhaiskasvatuksen koulutusten kehittämistä ja muutosprosesseja, seurata kansallista ja kansainvälistä koulutustutkimusta, tukea varhaiskasvatustalouden toimeenpanoa koulutukseen liittyvissä asioissa sekä edistää varhaiskasvatustalouden kirjattun henkilöstörakenteen toteutumista. Kehittämisfoorumin tulee huomioida työssään suomen- ja ruotsinkielinen sekä vähemmistökielinen ja maahanmuuttajataustaisten henkilöiden koulutus.

Varhaiskasvatuksen koulutusten kehittämisfoorumi on työskennellyt viidessä jaostossa. Näiden jaostojen toiminnan tuloksista ja aluehallintovirastojen kanssa järjestetyissä tilaisuuksista kerätyn tiedon pohjalta laaditaan varhaiskasvatuksen koulutusten kehittämisohjelma, joka julkaistaan tammikuussa 2021.

Selvitys ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen ja koulutuksen erityispiirteistä

Opetus- ja kulttuuriministeriö on asettanut 6.11.2019 selvityshenkilön laatimaan selvityksen ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen ja koulutuksen erityispiirteistä, haasteista ja kehittämistarpeista ja laatimaan toimenpideohjelman selvityksessä esille tulleiden kehittämistarpeiden perusteella. Selvitys kattaa koulutusalan varhaiskasvatuksesta korkeasteen koulutukseen.

Kokonaiskuvaa ruotsinkielisestä koulutuksesta ei tällä hetkellä ole saatavilla. Tärkeitä tekijöitä kokonaiskuvan muodostamisessa ovat koulu- ja oppilaitosverkoston tilanne, kelpoisen opetushenkilöstön saatavuus, koulutusta koskevat taloudelliset ja hallinnolliset ratkaisut,

koulutukseen hakeutuminen, valinnat ja läpäisy, lukiokoulutuksen oppiaineiden ja ammatillisen koulutuksen tutkintojen valintamahdollisuudet, vapaan sivistystyön ja muun aikuiskoulutuksen tarjonta, yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tutkintoon johtavan ja muun koulutuksen tarjonta sekä ruotsinkielinen tutkimus, erityisesti koulutusta ja ruotsin kieltä koskeva tutkimus. Selvityshenkilön toimikausi on 1.1.2020 – 31.12.2020.

Lopuksi

Henkilöstön saatavuudesta ja osaamisesta huolehtiminen on laadukkaan varhaiskasvatuksen kulmakivi. Hallitusohjelmassa mainitaan, että varhaiskasvatushenkilöstö- ja lisäkoulutustarpeet arvioidaan kaikissa henkilöstöryhmissä ja tässä tulee ottaa huomioon varhaiskasvatuksen opettajien alueellinen ja kielellinen saatavuus aloituspaikkojen kohdentumisessa. Hallitusohjelma myös linjaa, että nykyisen varhaiskasvatuksen henkilöstön osaamisen päivittäminen tulee mahdollistaa osana tätä kokonaisuutta.

Ministeriö pyrkii rakenteellisilla muutoksilla (mm. henkilöstömitoituksen muutos päiväkodeissa, joka tuli voimaan 1.8.2020) ja henkilöstön koulutusmäärien sekä alan koulutusten yhteistyön kehittämällä omalta osaltaan parantamaan laadukkaan varhaiskasvatuksen edellytyksiä ja huolehtimaan myös lasten kielellisten oikeuksien toteutumisesta. Mutta nämä toimet eivät yksin riitä. Varhaiskasvatuksen järjestäjien ja alan järjestöjen tulee yhteisvoimin etsiä ratkaisuja, joilla edistetään alan vetovoimaisuutta ja saadaan sitoutuneita työntekijöitä varhaiskasvatuksen tehtäviin huolehtimalla hyvistä työoloista, työntekijöiden jaksamisesta ja alan palkkakehityksestä.

3 RATKAISU

3.1 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Saamissani selvityksissä on oikeusohjeina mainittu perustuslain 17 ja 122 §:t, kielilain 35 §, yliopistolain 12 § sekä varhaiskasvatuslain 1, 4, 5, 7, 8, 17, 25–31, 33, 37 ja 74 §:t. Lisäksi on mielestäni syytä mainita seuraavat säännökset.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Säännös ilmaisee paitsi perinteisen vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä niin myönnettäessä lailla kansalaisille etuja ja oikeuksia kuin asetettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännöllä on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen

intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42–43).

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Säännöksen perusteluiden mukaan eri asemaan asettamisen perusteluille asetettavat vaatimukset ovat erityisesti perustuslain 6 §:n 2 momentissa lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat. Syrjintäsäännös koskee myös pelkkää erilliskohtelua. Siten yhtäläistenkin palvelujen tarjoaminen erikseen eri väestöryhmille syrjintäkiellossa mainitun perusteen mukaisesti on kiellettyä, jollei sitä voida jonkin hyväksyttävän syyn perusteella pitää määrättyssä tilanteessa oikeutettuna. Syrjintäkielto koskee myös toimenpiteitä, jotka välillisesti johtavat syrjivään lopputulokseen. Tältä osin syrjinnän käsillä olo arvioidaan menettelyn tosiasiallisten seurausten kannalta. Suosintaa tai jonkin yksilön tai ryhmän asettamista etuoikeutettuun asemaan pidetään säännöksen kiellettämänä, jos se asiallisesti merkitsee toisiin kohdistuvaa syrjintää (HE 309/1993 vp, s. 44).

Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Selvityksissä jo mainitun perustuslain 17 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Julkisen vallan on 2 momentin jälkimmäisen virkkeen mukaan huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Perustuslakivaliokunnan mukaan varhaiskasvatusta koskevaa sääntelyä on ensisijaisesti arvioitava perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuna sosiaalipalveluna, mutta siirtyminen käyttämään lainsäädännössä termiä varhaiskasvatus on kuitenkin tuonut arviointiin mukaan myös perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaisen sivistyksellisten oikeuksien elementin (PeVL 17/2018 vp, s. 2). Kyseisen säännöksen mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perusoikeussäännökset sitovat julkista valtaa sen kaikessa toiminnassa, niin lainsäädännössä, hallinnossa kuin lainkäytössä. Usein perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä, esimerkiksi tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle. Säännös korostaa pyrkimystä perusoikeuksien aineelliseen turvaamiseen muodollisen, menettelyvaatimukseen liittyvän perusoikeusturvan rinnalla. Keskeisiin keinoihin kuuluvat perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen sekä taloudellisten voimavarojen kohdentaminen (ks. HE 1/1998 vp, s. 81, ja HE 309/1993 vp, s. 74–75).

Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvostossa on tarvittava määrä ministeriöitä. Kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

Yhdenvertaisuuslain 4 §:n 1 momentin mukaan viranomaisella tarkoitetaan tässä laissa muun muassa valtion viranomaisia ja kunnallisia viranomaisia.

Lain 5 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Edistämistoimenpiteiden on oltava viranomaisen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia.

Lain 8 §:n 1 momentin mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintä on kielletty riippumatta siitä, perustuuko se henkilöä itseään vai jotakuta toista koskevaan tosiseikkaan tai oletukseen.

Lain 10 §:n mukaan syrjintä on välitöntä, jos jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa.

Säännöksen perusteluiden mukaan epäsuotuisalla kohtelulla viitataan sellaiseen menettelyyn, joko tekoon tai laiminlyöntiin, jolla menettelyn kohde asetetaan muihin nähden huonompaan asemaan. Kyse voi olla esimerkiksi rajoitusten, vaatimusten, rasitteiden tai velvoitteiden asettamisesta vain tietyille henkilölle tai henkilöryhmälle samoin kuin jonkin yleisesti saatavilla olevan etuuden, palvelun tai oikeuden epäämisestä tai rajoittamisesta. Syrjinnästä voi olla kyse esimerkiksi opettajan arvioidessa oppilaan suoritusta ankarammin tämän etnisen taustan vuoksi. Säännös ei

kuitenkaan edellyttä, että jokaista on aina kohdeltava täsmälleen samalla tavalla. Vaatimus tilanteiden vertailukelpoisuudesta viittaa siihen yleiseen periaatteeseen, että ihmisiä on kohdeltava samanlaisissa tapauksissa samalla tavalla. Jotta tilanteet olisivat vertailukelpoisia, tulee niiden olla rinnastettavissa toisiinsa oikeudellisesti merkityksellisten seikkojen osalta (HE 19/2014 vp, s. 70).

Lain 11 §:n 1 momentin mukaan erilainen kohtelu ei ole syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin ja sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia.

Lain 13 §:n mukaan syrjintä on välillistä, jos näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkun muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella, paitsi jos säännöllä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia.

Säännöksen perusteluiden mukaan ilmaisulla ”käytäntö” viitataan muun muassa siihen, miten esimerkiksi koulutus ja erilaiset palvelut sekä pääsy niihin on käytännössä järjestetty. Välilliselle syrjinnälle on ominaista näennäisen yhdenvertaisuus. Tällöin sääntö, peruste tai käytäntö ei nimenomaisesti aseta ketään huonompaan asemaan 8 §:n 1 momentissa mainitun henkilöön liittyvän syyn perusteella, mutta säännöllä, perusteella tai käytännöllä on tosiasiallisesti henkilöön liittyvään syyhyn perustuva syrjivä vaikutus. Välillinen syrjivyyden ilmenee usein siten, että johonkin tiettyyn ryhmään kuuluvien henkilöiden on vaikeampi täyttää jokin asetettu edellytys tai siten, että valitulla toteuttamistavalla on kielteisiä vaikutuksia nimenomaan ja vain heihin (HE 19/2014 vp, s. 77).

3.2 Arviointi

3.2.1 Helsingin kaupungin menettely

Tässä asiassa ei nyt ole kyse siitä, että Helsingin kaupunki ei olisi lainkaan järjestänyt varhaiskasvatusta ruotsinkielisille lapsille, vaan kyse on ollut siitä, millä kielellä varhaiskasvatusta on ollut tarjolla. Tarkastelussa ei myöskään ole yksittäisen varhaiskasvatuspaikan saaminen vaan tilanne yleisemmin Helsingin kaupungissa tiettyinä ajankohtana.

Kielelliset oikeudet on turvattu varhaiskasvatuslaissa sangen vahvasti riippumatta kunnan kielellisestä asemasta. Lain 8 §:n 1 momentissa kunnalle säädetty velvollisuus huolehtia siitä, että lapsi voi saada varhaiskasvatusta lapsen äidinkielenä olevalla suomen tai ruotsin kielellä taikka saamen kielellä merkitsee, että varhaiskasvatusta on järjestettävä näillä kielillä riippumatta siitä, onko kunta yksikielinen, kaksikielinen tai sijaitseeko se saamelaiden kotiseutalueella, jos kunnassa on näitä kieliä äidinkielenään puhuvia lapsia varhaiskasvatuksessa (ks. HE 40/2018 vp, s. 89). Varhaiskasvatuslaissa edellä mainitut kielet on siten asetettu yhtäläiseen asemaan varhaiskasvatuksen järjestämisen velvoitteen kannalta, eikä merkitystä siten ole esimerkiksi sillä, onko lapsen äidinkieli kunnassa enemmistön vai vähemmistön kielenä.

Kaksikielisten kuntien velvollisuudesta järjestää varhaiskasvatusta sekä suomeksi että ruotsiksi säädetään erikseen 8 §:n 2 momentissa. Sen perusteella Helsingin kaltaisessa kaksikielisessä kunnassa varhaiskasvatus järjestetään kunnan molemmilla kielillä siten, että palvelunkäyttäjä saa varhaiskasvatusta valitsemallaan kielellään, joko suomeksi tai ruotsiksi. Yksikielisellä päiväkodilla on vakiintuneen tulkinnan mukaan edelleen velvollisuus antaa palvelua ainoastaan päiväkodin kielellä (HE 40/2018 vp, s. 89).

Lainsäädännössä on siten varsin selkeä ja yksiselitteinen velvoite kunnille turvata varhaiskasvatuksen saatavuus ruotsin kielellä muun muassa niille lapsille, joiden äidinkieli on ruotsi. Korostan olevan lapsen edun kannalta ensiarvoisen tärkeää, että varhaiskasvatusta annetaan lapsen omalla äidinkielellä, koska varhaiskasvatus on keskeinen lasten ja perheiden palvelu muun muassa lasten hyvinvoinnin, oppimisen, syrjäytymisen ehkäisemisen, vertaissuhteiden muodostumisen ja ylläpitämisen sekä sosiaalisten taitojen kehittymisen näkökulmasta (ks. HE 40/2018 vp, s. 72 – 73).

Kantelun perusteena olleen kaupungin joulukuussa 2019 julkaiseman tiedotteen mukaan ”erityisesti ruotsinkielisessä varhaiskasvatuksessa henkilöstön saatavuus on jo niin haasteellista, ettemme pysty täyttämään kaikkia lain velvoitteita kielellisten oikeuksien näkökulmasta. Tammikuussa 2020 olemme tilanteessa, jossa noin puolelle ruotsinkieliseen varhaiskasvatukseen hakeutuvista perheistä on tarjottava varhaiskasvatuspaikkaa suomenkielisestä päiväkodista”.

Kaupungin tapa järjestää varhaiskasvatusta on siten edellä todetun perusteella ollut ainakin vuodenvaihteessa 2019/2020 osittain varhaiskasvatustilain 8 §:n vastainen. Lisäksi totean yhdenvertaisuuslain näkökulmasta seuraavan.

Kyse ei nyt ole ollut siitä, että kaikille ruotsinkielisille lapsille ei olisi lainkaan ollut tarjolla varhaiskasvatusta kielen takia vaan osa oli saanut ruotsinkielisen paikan ja osa oli ohjattu suomenkieliseen paikkaan. Siten sellaisia äidinkieleltään ruotsinkielisiä lapsia, joille oli vastoin hakeudesta myönnetty suomenkielinen varhaiskasvatuspaikka, oli kielen perusteella kohdeltu epäsuotuisammalla tavalla paitsi suomenkielisen varhaiskasvatuspaikan saaneisiin suomenkielisiin lapsiin myös ruotsinkielisen varhaiskasvatuspaikan saaneisiin äidinkieleltään ruotsinkielisiin lapsiin nähden, koska nämä olivat vertailukelpoisessa tilanteessa saaneet varhaiskasvatuspaikan omalla äidinkielellään.

Siten katson Helsingin kaupungin toteuttamien varhaiskasvatuksen järjestelyiden olleen myös osin ruotsinkielisiä lapsia syrjiviä kielen perusteella. Kyseessä on ollut yhdenvertaisuuslain 10 §:n mukainen välitön syrjintä. Pidän tätä vakavana, kun kysymys on nimenomaan lapsista, joiden tasa-arvoista kohtelua on erikseen korostettu perustuslain 6 §:n 3 momentissa (ks. HE 309/1993 vp s. 44-45).

Sillä, ovatko asianomaisten ruotsinkielisten lasten vanhemmat mahdollisesti suostuneet hakemuksensa vastaisen varhaiskasvatuspaikan

vastaanottamiseen, ei lähtökohtaisesti ole merkitystä asian arvioinnissa. Kaupungin tulee omatoimisesti huolehtia kielellisten oikeuksien ja yhdenvertaisuuden toteutumisesta. Sittemmin kaupunki onkin selvityksessään ilmoittanut, että niiden ruotsinkielisten perheiden lapsille, jotka vuodenvaihteessa 2019–2020 aloittivat suomenkielisessä varhaiskasvatuksessa, on tarjottu paikkaa ruotsinkielisessä varhaiskasvatuksessa maaliskuusta 2020 alkaen. Tästä näkökulmasta silloinen varhaiskasvatustilanne ja yhdenvertaisuuslain vastainen tilanne näyttäisi korjaantuneen.

Muutoin ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen tilanne Helsingissä ei ole tiedossani. Totean kuitenkin yleisellä tasolla, että varsinkin toistuvasti ja pitkään jatkuessaan ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen saatavuusongelma olisi perusoikeusnäkökulmasta ja erityisesti yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta oikeudellisesti täysin kestävä. Julkisen vallan velvollisuuksiin kuuluu huolehtia muun muassa riittävästä voimavaroista, jotta perusoikeudet, kuten yhdenvertaisuus, ja muut laissa säädetyt velvoitteet toteutuvat myös käytännössä. Kunnan tehtävänä on siten osaltaan päätösvaltansa puitteissa varmistaa varhaiskasvatustilanteen säädettävän varhaiskasvatuksen toteuttamiseen riittävät resurssit. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti lähdetty siitä, että resurssisyillä ei voida oikeudellisesti kestäväällä tavalla perustella lakisääteiden velvoitteiden laiminlyöntiä.

Helsingin kaupungin mukaan sillä on rahoituksen ja tilojen suhteen edellytykset toteuttaa ruotsinkielinen varhaiskasvatus tarvetta vastaavasti. Tästä näkökulmasta minulla ei ole aihetta epäillä esimerkiksi tietoisista aliresursointia lakisääteiden palvelun tuottamisessa.

Helsingin kaupungin selvityksen perusteella kelpoisen henkilöstön puute on aiheuttanut ongelmia kaupungin useista toimenpiteistä huolimatta. Henkilöstön saatavuuteen kaupunki voi pyrkiä tiettyyn mittaan vaikuttamaan ominkin toimenpitein, kuten rekrytointikampanjoin, edistämällä alan vetovoimaisuutta huolehtimalla hyvistä työoloista, työntekijöiden jaksamisesta ja palkkauksesta, sekä tukemalla työntekijöiden alalle koulutautumista ja pätevoitymistä. Kelpoisen henkilöstön saatavuus ei kuitenkaan ole yksinomaan kaupungin määräysvallassa.

Kaiken kaikkiaan kyse on muun muassa säädetyistä varhaiskasvatuksen henkilöstön määristä ja mitoituksista sekä henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista, kelpoisuuden antavan koulutuksen järjestämisestä ja koulutusmääristä, siitä, missä määrin yksittäiset henkilöt hakeutuvat tällaiseen koulutukseen, ja siitä, missä määrin kelpoiset henkilöt lopulta hakeutuvat tai eri syistä jättävät hakeutumatta nimenomaan ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen tehtäviin ja tässä tapauksessa erityisesti Helsingin kaupungin palvelukseen, kun Helsinki ei suinkaan ole ainoa kaupunki, joka on velvollinen järjestämään varhaiskasvatusta myös ruotsiksi. Todettakoon myös, että esimerkiksi koulutusmäärien lisäykset vaikuttavat kuntien näkökulmasta vasta viiveellä.

Kokonaisuus on siten varsin monitahoinen eikä näin ollen millään muotoa yksinkertainen yksittäisen varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisen kunnan näkökulmasta. Olennaista asiassa on siten

laillisuusvalvonnan näkökulmasta tarkastella paitsi sitä, millaisiin päätävällisyyksiin oleviin toimenpiteisiin kaupunki on ryhtynyt, myös sitä, miten se muuten on pyrkinyt saamaan tilanteeseen parannusta siltä osin kuin asia ei ole kaupungin omassa päätävällisyydessä.

Kaupungin selvityksessä on tuotu esiin ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen henkilöstön saatavuuteen vaikuttavia tekijöitä ja asiaan liittyvää kaupungin kirjelmointia opetus- ja kulttuuriministeriölle. Kaupunki on siten pyrkinyt olemaan asiassa aktiivinen myös muuten kuin omassa päätävällisyydessä olevin keinoin.

3.2.2 Opetus- ja kulttuuriministeriön menettely

Olen jo Helsingin kaupungille lähettämässäni selvitys- ja lausuntopyynnössä todennut alustavana käsityksenäni muun muassa, että nyt esillä olevassa asiassa ei välttämättä ole kyse pelkästään yksittäisen kaupungin menettelystä vaan laajemmasta asiakokonaisuudesta, jossa myös valtion toimenpiteillä voi olla vaikutusta. Tarkoitukseni on tässä asiakokonaisuudessa ollut saada kokonaiskuva Helsingin kaupungin tilanteesta kantelussa tarkoitettussa asiassa ja siitä, mihin toimenpiteisiin siinä on jo ryhdytty ja mitä mahdollisia suunnitelmia kaupungilla mahdollisesti on ollut jatkoa ajatellen, sekä siitä, millaisia valtion kohdistuvia odotuksia kaupungilla asian ratkaisemiseksi on ja onko kaupunki jo ryhtynyt joihinkin toimenpiteisiin tästä näkökulmasta.

Perusoikeuksien toteuttaminen edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien toteuttamiselle. Keskeisiin keinoihin kuuluvat perusoikeuksien käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen sekä taloudellisten voimavarojen kohdentaminen. Perustuslakivaliokunta on kuntien itsehallintoa koskevassa vakiintuneessa käytännössä korostanut, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (ks. esim. PeVL 15/2020 vp ja siinä mainitut lausunnot).

Perustuslakivaliokunta on varhaiskasvatustaloutta koskeneesta hallituksen esityksestä sivistysvaliokunnalle antamassaan lausunnossa (PeVL 17/2018 vp – HE 40/2018 vp, s. 2) kiinnittänyt valtioneuvoston huomiota siihen, että hallituksen esityksessä ei arvioida perusteellisesti, varmistaako lakiehdotus riittävien varhaiskasvatuspalveluiden yhdenvertaisen turvaamisen kaikkialla maassa ja kaikissa väestöryhmissä. Valiokunta on painottanut tämän johdosta korostunutta tarvetta seurata sääntelyn vaikutuksia tarvittaessa kokonaisarvion keinoin ja mahdollisesti havaittavien ongelmien asianmukaista korjaamista. Hallituksen esitykseen viitaten valiokunta toteaa, että varhaiskasvatuksen kannalta huomioitavia perusoikeuksia ovat muun muassa yhdenvertaisuus, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet, oikeusturva ja perusoikeuksien turvaaminen.

Tähän luetteloon voidaan käsitykseni mukaan perustellusti lisätä nimenomaisesti myös perustuslain 17 §:ssä turvatut kielelliset oikeudet.

Eduskunnan sivistysvaliokunta onkin varhaiskasvatustieteen lakia koskeesta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (SiVM 5/2018 vp, s. 7) yhtäältä korostanut varhaiskasvatuspalvelujen saavutettavuuden suurta merkitystä perheille mutta toisaalta tuonut esiin, että erityisesti suurissa kunnissa ja toisaalta esimerkiksi ruotsin ja saamen kielisten palvelujen osalta on ilmennyt saavutettavuusongelmia, joihin on jatkossa suhtauduttava entistä vakavammin. Valiokunnan mukaan uudistuksen toteutuminen ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen osalta edellyttää myös riittäviä panostuksia, sillä valiokunnan saamien lausuntojen mukaan kelpoisuusvaatimukset täyttävien lastentarhanopettajien osuus kaikista ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen lastentarhanopettajista on koko 2000-luvun vaihdellut vain noin 60 %:n ja 80 %:n välillä. Sama vajoaus koskee myös lastenhoitajia. Erityisen vaikeaa on ollut palkata kasvatustieteen kandidaatin tutkinnon suorittaneita ruotsinkieliseen varhaiskasvatukseen. Syyskuussa 2017 jopa 36 % ruotsinkielisistä lastentarhanopettajista pääkaupunkiseudun neljässä kunnassa ei täyttänyt kelpoisuusvaatimuksia (SiVM 5/2018 vp, s. 15).

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa 2019 (Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta, valtioneuvoston julkaisuja 2019:31, s. 169) mainitaan muun muassa, että varhaiskasvatushenkilöstö- ja lisäkoulutustarpeet arvioidaan kaikissa henkilöstöryhmissä ja varhaiskasvatuksen opettajien alueellinen ja kielellinen saatavuus aloituspaikkojen kohdentumisessa otetaan huomioon.

Pyysin opetus- ja kulttuuriministeriötä antamaan osaltaan selvityksen, jossa tuli kiinnittää huomiota siihen, miten ministeriö on reagoinut Helsingin kaupungin selvityksessä mainittuihin yhteydenottoihin ja muuten osaltaan huolehtinut ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen henkilöstön riittävästä saatavuudesta ja sen varmistamisesta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on ilmoittanut olevansa tietoinen ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen järjestämisen haasteista ja selostanut toimenpiteitä asiassa. Osa niistä on nähdäkseni jo vanhempaa perua, osa taas tuoreempia. Ministeriö on muun muassa pyrkinyt tukemaan ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen koulutuksen järjestämistä lisäämällä alan koulutusta. Ministeriö on pyrkinyt helpottamaan varhaiskasvatuksen henkilöstöpulaa korottamalla korkeakoulujen kanssa sovittavia tutkintotavoitteita ja määräaikaisilla aloituspaikkoihin kohdistettavilla määrärahalisäyksillä. Ministeriö on myös selvittänyt opettajankoulutuksen vetovoimaa ja asettanut vuoden 2019 lopulla kuluvan vuoden mittaiselle toimikaudelle selvityshenkilön selvittämään ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen ja koulutuksen erityispiirteitä, haasteita ja kehittämistarpeita ja laatimaan toimenpideohjelman selvityksessä esille tulleiden kehittämistarpeiden perusteella.

4 LOPPUTULOS JA TOIMENPITEET

Saamieni selvitysten ja edellä esitetyn arvioinnin perusteella totean seuraavan.

Tilanne, jossa ruotsinkielinen lapsi ei saa varhaiskasvatusta omalla äidinkielellään, on paitsi varhaiskasvatustilain nimenomaisen säännöksen vastainen, myös loukkaa lapsen perustuslaissa turvattuja yhdenvertaisuutta sekä sosiaalisia, sivistyksellisiä ja kielellisiä oikeuksia. Tilanne on ollut tällainen Helsingin kaupungissa ainakin vuodenvaihteessa 2019 – 2020.

Helsingin kaupungin selvityksessä kuvatulla tavalla kaupunki on monin käytettävissään olevin keinoin pyrkinyt turvaamaan ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen järjestämisen lainmukaisesti. Selvityksen perusteella kaupunki näyttäisi tehneen sen, mitä siltä kohtuudella voidaan edellyttää.

Tämä ei poista ainakin vuodenvaihteessa olleen tilanteen lainvastaisuutta, mutta se vaikuttaa siihen, minkälainen moitearvostelu kaupunkiin voidaan kohdistaa. Tämän vuoksi pidän tässä vaiheessa riittävänä, että saatan tässä päätöksessä esitetyt käsitykseni Helsingin kaupungin tietoon.

Samalla pyydän kaupunkia toimittamaan minulle 26.2.2021 mennessä tiedon siitä, onko kaupunginhallituksen minulle tässä asiassa antaman selvityksen ja edellä mainitun ajankohdan välisenä aikana kaikille ruotsinkielistä varhaiskasvatuspaikkaa hakeneille voitu tarjota paikka lapsen omalla äidinkielellä.

Saamani selvityksen perusteella opetus- ja kulttuuriministeriön menettelyssä ei ole osoitettavissa sellaisia laiminlyöntejä, joihin voisin enemmälti puuttua. Lähetän kuitenkin päätökseni opetus- ja kulttuuriministeriölle tiedoksi ja pyydän ministeriötä toimittamaan minulle 26.2.2021 mennessä tiedoksi selvityksessä mainitun tammikuussa 2021 julkaittavaksi kaavaillun varhaiskasvatuksen koulutusten kehittämissuunnitelman ja kuluvan vuoden loppuun saakka työskentelevän selvityshenkilön raportin ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen ja koulutuksen erityispiirteistä, sekä ilmoittamaan ministeriön mahdollisista jatkotoimenpiteistä tämän aineiston pohjalta.