

Sivistysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatuslain sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatuslain sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta (HE 80/2015 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan ja sosiaali- ja terveystieteiden valiokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- perustuslakivaliokunta PeVL 12/2015 vp
- sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta StVL 5/2015 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Matti Sillanmäki, opetus- ja kulttuuriministeriö
- opetusneuvos Emmi Virtanen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- neuvotteleva virkamies Tarja Kahiluoto, opetus- ja kulttuuriministeriö
- lapsiasiavaltuutettu Tuomas Kurttila, Lapsiasiavaltuutetun toimisto
- hallitussihteeri Annika Juurikko, sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta
- suunnittelija Tea Hoffren, Valtakunnallinen vammaisneuvosto
- tasa-arvovaltuutettu Pirkko Mäkinen, Tasa-arvovaltuutetun toimisto
- opetusneuvos Arja-Sisko Holappa, Opetushallitus
- lastenpsykiatri Jukka Mäkelä, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- tutkimuspäällikkö Minna Salmi, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- lakimies Minna Antila, Suomen Kuntaliitto
- palvelualueen päällikkö Virpi Kariluoma, Turun kaupunki
- päiväkodin johtaja Leena Nikkilä, Turun kaupunki
- varhaiskasvatuksen johtaja Sole Askola-Vehviläinen, Vantaan kaupunki
- päiväkotiyrittäjä Miira Häggblom, Päiväkoti Vihreä Willa
- päiväkotiyrittäjä Laura Laukka, Päiväkoti Vihreä Willa
- puheenjohtaja Maarit Marjusaari, Keski-Pohjanmaan lastentarhanopettajat ry
- erityisasiantuntija Kaisu Muuronen, Lastensuojelun Keskusliitto

Valiokunnan mietintö SiVM 11/2015 vp

- puheenjohtaja Anitta Pakanen, Lastentarhanopettajaliitto LTOL
- johtava asiantuntija Esa Iivonen, Mannerheimin Lastensuojeluliitto
- VTT, tutkijatohtori Elina Pekkarinen, Nuorisotutkimusseura ry.
- erityisasiantuntija Ritva Semi, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- toiminnanjohtaja Henna Junntila, Sateenkaari Koto ry
- ammattiasioiden päällikkö Marjo Varsa, Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry
- puheenjohtaja Johanna Karlsson, Svenska Barnträdgårdsläraryöreningen rf
- varhaiskasvatuksen erityisopettaja Noora Heiskanen, Vain kaksi kättä -työryhmä

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- sosiaali- ja terveysministeriö
- varhaiskasvatuksen dosentti, yliopistonlehtori Marjatta Kalliala, Helsingin yliopisto
- tutkimuspäällikkö Minna Salmi, Terveystieteiden tutkimuskeskus (THL)
- Helsingin kaupunki
- Jyväskylän kaupunki
- Tampereen kaupunki
- koulutuspoliittinen suunnittelija Sari Kokko, Näkövammaisten Keskusliitto ry
- professori Eeva Jokinen
- emeritusprofessori Jorma Sipilä
- Kansaneläkelaitos
- Akava ry
- Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry
- Suomen Yrittäjät ry
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatuslain pykälää, jossa säädetään lapsen oikeudesta saada kunnan järjestämää varhaiskasvatusta päiväkodissa tai perhepäivähoidossa eli niin kutsutusta subjektiivisesta oikeudesta varhaiskasvatukseen. Jokaisella lapsella olisi oikeus saada varhaiskasvatusta 20 tuntia viikossa. Lapsella ei olisi oikeutta esiopetuksen ja perusopetuksen lisäksi järjestettävään osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen.

Lapsella olisi kuitenkin oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen, mikäli lapsen vanhemmat tai muut huoltajat työskentelevät kokoaikaisesti taikka päätoimisesti opiskelevat, toimivat yrittäjänä tai ovat omassa työssä. Lapsella olisi lisäksi oikeus tarpeen mukaan 20 tuntia laajempaan varhaiskasvatukseen vanhemman osa-aikaisen tai väliaikaisen työssäkäynnin, työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen, kuntoutuksen tai muun vastaavan syyn vuoksi.

Ehdotetun lain mukaan varhaiskasvatus olisi kuitenkin aina järjestettävä nykyisen laajuisena, jos se on tarpeen lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden takia taikka se on muutoin lapsen edun mukaista.

Valiokunnan mietintö SiVM 11/2015 vp

Lapsella, jonka oikeus varhaiskasvatukseen on laajempi kuin 20 tuntia, olisi myös ennen oppivelvollisuusiä oikeus esiopetuksen ja perusopetuksen lisäksi järjestettävään osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen.

Varhaiskasvatusoikeuden laajuuden muutokset eivät saisi johtaa siihen, että varhaiskasvatuksen aloittanut lapsi joutuisi muuttamaan varhaiskasvatuspaikkaa muutoksen seurauksena. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi, että oikeus samaan paikkaan säilyisi päiväkodissa ja mahdollisuuksien mukaan perhepäivähoidossa, vaikka varhaiskasvatusoikeuden laajuus muuttuisi ehdotettavien muutosten takia.

Lapselle järjestettäisiin varhaiskasvatusta lapsen vanhemman tai muun huoltajan valinnan mukaan joko päivittäin osapäiväisesti tai osaviikkoisesti.

Vastaavat muutokset ehdotetaan tehtäväksi myös lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain yksityisen hoidon tukea koskevaan sääntelyyn. Yksityisen hoidon tukena maksettaisiin pääsääntöisesti alempaa tukea. Vastaavasti lapsesta ei pääsääntöisesti maksettaisi yksityisen hoidon tukea lainkaan tapauksissa, joissa oikeutta esiopetuksen ja perusopetuksen lisäksi järjestettävään varhaiskasvatukseen ei olisi. Suurempaa yksityisen hoidon tukea maksettaisiin, jos lapsella olisi oikeus 20 tuntia laajempaan varhaiskasvatukseen.

Yksityisen hoidon tukeen kuuluisi nykyiseen tapaan hoitoraha ja tulosisäntöinen hoitolisä, joita voidaan korottaa kuntalisällä, jos tuen rahoituksesta vastaava kunta on niin päättänyt. Tapauksissa, joissa yksityisen hoidon tuen hoitorahaa maksettaisiin 20 viikkotunnin varhaiskasvatusoikeutta vastaavasti, olisi myös hoitolisän määrä puolet siitä, mikä sen määrä muutoin olisi.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2016.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Hallituksen esityksen tavoitteena on sen perusteluiden mukaan turvata varhaiskasvatusoikeus jokaiselle lapselle ja perheelle riittävällä tasolla ottaen huomioon talouden realiteetit. Lakiehdotus perustuu julkisen talouden heikkoon tilaan. Esitys lisää kuntien mahdollisuuksia etsiä kustannussäästöjä. Sivistysvaliokunta korostaa, että ehdotuksen mukaan jokaisella lapsella on oikeus saada kunnan järjestämää varhaiskasvatusta päiväkodissa tai perhepäivähoidossa 20 tuntia viikossa. Lapsella on kuitenkin oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen, mikäli lapsen vanhemmat työskentelevät kokoaikaisesti taikka opiskelevat, toimivat yrittäjänä tai ovat omassa työssä päätoimisesti. Lisäksi varhaiskasvatus on aina järjestettävä nykyisen laajuisena, jos se on tarpeen lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden takia taikka se on muutoin lapsen edun mukaista.

Sivistysvaliokunta korostaa palvelutarpeen arvioinnin ja asiantuntevan palveluohjauksen merkitystä uudistuksen onnistuneelle toimeenpanolle, jossa lapsen etu otetaan huomioon. Uudistuksen toteuttamisessa kuntien edellytetään huomioivan lapsen edun sekä lapsen ja hänen vanhempiensa tai muiden huoltajien esittämät toivomukset 20 tunnin varhaiskasvatuksen järjestämisessä. Kunnalla on velvollisuus tarjota lapselle mahdollisuus osallistua lapsen vanhempien tai muiden

Valiokunnan mietintö SiVM 11/2015 vp

huoltajien päätöksen mukaisesti joko osapäiväiseen tai osaviikkoiseen varhaiskasvatukseen. Hallituksen esityksessä painotetaan, että myös osa-aikainen varhaiskasvatus tulee lapsen näkökulmasta järjestää siten, että varhaiskasvatuslaissa säädetyt varhaiskasvatuksen tavoitteet toteutuvat yhtä laadukkaasti kuin kokopäiväisessä toiminnassa. Vanhemmilla on oikeus valita kunnan tarjoamista vaihtoehtoista lapselle ja perheelle sopivin vaihtoehto.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on lausunnossaan (StVL 5/2015 vp) esittänyt tarpeen lisätä vaihtoehtoja kokoaikaiselle varhaiskasvatukselle kehittämällä avoimia varhaiskasvatuspalveluja. Lapsen vanhemmat ovat parhaita asiantuntijoita arvioimaan lapsen varhaiskasvatuksen tarvetta. Vanhempia voidaan tukea tässä palveluohjauksella, jonka avulla olemassa olevat vaihtoehdot saataan perheiden tietoon. Lausunnossa korostetaan, että palveluohjaukseen panostamalla ja vaihtoehtoja kehittämällä voidaan saada aikaan toiminnan tehostamista ja samalla vaihtoehtoja erilaisiin perhetilanteisiin. Tähän yhtyen sivistysvaliokunta korostaa, että laaja palveluvalikoima mahdollistaa käytännössä perheiden erilaisten tarpeiden huomioimisen ja valinnanvapauden. Lapsen ja perheen tarpeiden kartoittamiseksi ja asianmukaisen palvelukokonaisuuden muodostamiseksi tulee kehittää monialaista yhteistyötä varhaiskasvatuksen ja kunnan muiden hallinnonalojen välillä.

Varhaiskasvatusoikeuden rajaus koskee myös yksityistä hoitoa ja pienentää hoidosta maksettavaa tukea. Sosiaali- ja terveysvaliokunta on myös painottanut, että yksityisessä ja kunnallisessa hoidossa olevien lasten välillä ei saisi muodostua eriarvoista kohtelua siten, että yksityisessä varhaiskasvatuksessa olevan lapsen huoltaja tai vanhempi voisi käytännössä säilyttää lapsen kokoaikaisen varhaiskasvatuspaikan vähäisemmällä perusteilla kuin kunnallisessa varhaiskasvatuksessa.

Varhaiskasvatusoikeutta koskeva päätös tehdään perheen säännöllisen elämäntilanteen perusteella. Päivähoitoasetukseen tehtävällä muutoksella kunnalle asetetaan saadun selvityksen mukaan velvollisuus järjestää laajentuneen varhaiskasvatustarpeen mukainen varhaiskasvatus välittömästi kaikissa niissä tilanteissa, joissa lapsen varhaiskasvatuksen tarve äkillisesti laajentuu esimerkiksi vanhemman työllistymisen vuoksi. Sivistysvaliokunta korostaa varhaiskasvatuksen merkitystä työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisen kannalta. Varhaiskasvatuksen järjestäjän tulee toimia joustavasti tavalla, joka myös tosiasiaa turvaa huoltajalle mahdollisuuden käydä työssä. Mahdollisuus poiketa tilapäisesti lainsäädännön mukaisista lasten ja kasvattajien välisistä suhdeluista turvaa kunnan mahdollisuuden järjestää palvelua joustavasti ja nopeasti vaihtelevissa tilanteissa.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä sivistysvaliokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Perustuslakivaliokunta on arvioinut hallituksen esityksen perustuslainmukaisuutta ja lausunnossaan (PeVL 12/2015 vp) käsitellyt oikeutta sosiaaliturvaan ja yhdenvertaisuutta, asetuksenantovaltuutusta ja yksityisyyden suojaa. Valiokunta on arvioinneissaan päätenyt siihen, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 2. lakiehdotus kuitenkin vain, jos

Valiokunnan mietintö SiVM 11/2015 vp

valiokunnan sen 24 §:n 3 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon. Huomautus liittyy yksityisyyden suojan varmistamiseen jäljempänä todettavalla tavalla.

Oikeus sosiaaliturvaan ja yhdenvertaisuus. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan varhaiskasvatusoikeuden arvioidaan muuttuvan kokopäiväisestä osa-aikaiseksi 6,7 %:lla lapsista eli noin 11 100 lapsen osalta. Näiden lasten osalta varhaiskasvatusoikeuden heikennystä voidaan valiokunnan mielestä pitää melko merkittävänä. Heikennys kohdistuisi vain niihin lapsiin, joiden vanhempi tai muu huoltaja jää hoitamaan perheen muuta lasta kotona tiettyjen perhevapaiden ja -etuuksien nojalla tai ei ole muusta syystä työssä tai opiskele. Asetelmaa valtiosääntöoikeudellisesti arvioituna on myös huomattava, ettei perustuslain 19 §:n 3 momentin ole katsottu edellyttävän nimenomaisesti nykyisen sisältöistä kokopäiväistä subjektiivista julkisen vallan järjestämää päivähoitopaikkaa.

Esitys merkitsee lausunnon mukaan käytännössä sitä, että oikeus varhaiskasvatukseen määräytyy eri tavoin sen perusteella, ovatko lapsen vanhemmat työelämässä vai sen ulkopuolella. Vastaavasti myös yksityisen hoidon tuen hoitorahan määrä riippuisi ehdotetun sääntelyn mukaan näistä seikoista (2. lakiehdotuksen 4 §:n 4 momentti). Perustuslain 6 §:n 3 momentin kannalta asiaa arvioitaessa on perustuslakivaliokunnan mielestä ratkaisevan tärkeää, että lapsella olisi kaikissa tapauksissa subjektiivinen oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen, jos se on tarpeen lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden takia taikka se olisi muutoin lapsen edun mukaista. Valiokunta painottaa, että viime kädessä lapsen edun on ratkaistava yksittäistapauksessa lapsen oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen. Ehdotuksia edellä todettujen näkökohtien kannalta arvioitaessa on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan olennaista, että yhtäältä kunnan järjestämän varhaiskasvatuksen laajuus ja toisaalta yksityisen hoidon tuen suuruus määräytyy viime kädessä sen mukaan, mikä on lapsen tosiasiallinen tarve saada varhaiskasvatusta, ottaen huomioon hänen vanhempiansa tai muiden huoltajiensa mahdollisuus vastata lapsen huolenpidosta ja hoidosta. Yhtäältä merkityksellistä on se, että pääasiallinen vastuu lapsen kasvatuksesta ja hyvinvoinnista on perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisesti vanhemmilla tai muilla huoltajilla, sekä se, että perustuslain 19 §:n 3 momentti ei sulje pois lainsäätäjän mahdollisuutta säätää oikeudesta sosiaalipalveluihin suorittaa myös tietynlaista tarveharkintaa. Perustuslakivaliokunta on lisäksi vakiintuneesti katsonut, ettei perustuslain 6 §:n 1 momentin yleisestä yhdenvertaisuussäännöksestä johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Keskeistä tällöin on, voidaanko erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla ja että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 11/2012 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta viittaa myös siihen, että lapsen oikeuksien yleissopimuksen 18 artiklan 3 kohdassa edellytetään sopimusvaltion ryhtyvän kaikkiin asianmukaisiin toimiin taatakseen, että työssäkäyvien vanhempien lapsilla on oikeus hyödyntää heille tarkoitettuja lastenhoitopalveluita ja -laitoksia. Sopimus ei siten edellytä julkisen vallan järjestävän mainittuja palveluita muille kuin työssäkäyvien vanhempien lapsille.

Kokonaisarviona perustuslakivaliokunta katsoo, että ehdotetulla tavalla määriteltynä hallituksen esityksen sisältämät lakiehdotukset täyttävät riittävällä tavalla perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetyn julkisen vallan velvollisuuden tukea lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu eivätkä muodostu myöskään perustuslain yhden-

Valiokunnan mietintö SiVM 11/2015 vp

vertaisuussäntelyn kannalta ongelmallisiksi. Perustuslakivaliokunta kuitenkin pitää ehdotettoman tärkeänä, että niissä tilanteissa, joissa lapsen etu niin vaatii, lapselle on järjestettävä varhaiskasvatusta kokopäiväisesti. Valiokunta toistaa aikaisemmin esittämänsä kannan, jonka mukaan lapsiperheiden asemaan vaikuttavat eri uudistukset eivät saa johtaa tilanteeseen, jossa eri uudistusten yhteisvaikutukset muodostuvat kohtuuttomiksi (ks. PeVL 11/2015 vp). Hallituksen on lisäksi seurattava tarkoin lainsäädännön toimeenpanoa, jotta lasten ja lapsiperheiden perusoikeudet eivät käytännössä vaarannu.

Sivistysvaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan näkemyksiin.

Asetuksenantovaltuus. Hallituksen esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi varhaiskasvatuslain 5 §:n sisältämää asetuksenantovaltuutta. Pykälän mukaan päiväkodissa ja perhepäivähoidossa tulee olla tarvittava määrä 4 a §:ssä tarkoitettua henkilöstöä, jotta varhaiskasvatukselle säädetyt tavoitteet voidaan saavuttaa. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin päiväkodissa ja perhepäivähoidossa hoito- ja kasvatustehtävissä olevan henkilöstön sekä lasten välisestä henkilöstömitoituksesta, tilapäisestä henkilöstömitoituksesta poikkeamisesta, erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevien lasten huomioon ottamisesta henkilöstömäärässä sekä henkilöstörakenteesta. Henkilöstömitoituksesta voidaan säätää erikseen alle kolmevuotiaiden lasten sekä kolme vuotta täyttäneiden lasten osalta. Esityksen perustelujen mukaan henkilöstörakenteella tarkoitetaan sitä, missä suhteessa päiväkodin tai perhepäiväkodin henkilöstön tulee olla sosiaalihuollon ammatilliset kelpoisuusvaatimukset täyttävää henkilöstöä.

Perustuslakivaliokunta viittaa aiemmin hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemista sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista ja laiksi terveydenhuoltolain 20 §:n kumoamisesta (HE 160/2012 vp, ns. vanhuspalvelulaki) antamaansa lausuntoon (PeVL 36/2012 vp). Varhaiskasvatustalakehdotuksen 5 §:n asetuksenantovaltuus muistuttaa asiallisesti vanhuspalvelulakiin ehdotettuja asetuksenantovaltuuksia erityisesti henkilöstömitoituksen suhteen. Perustuslakivaliokunta asetti asetuksenantajan harkintavallan rajaamisen laissa edellytykseksi sille, että laki voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 36/2012 vp, s. 3—4 ja siinä mainitut lausunnot).

Kokonaisarviossa perustuslakivaliokunta on käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa päätenyt tilanteiden ja säätelykokonaisuuden erilaisuuden perusteella siihen, että ehdotettu 5 § voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Valiokunta kuitenkin toteaa, että valtiosääntöisesti huomattavasti parempi tapa olisi joko edelleen täsmentää asetuksenantovaltuutta koskevaa 5 §:ää taikka siirtää varhaiskasvatuslain 5 §:n nojalla annetut asetuksentasoiset säännökset varhaiskasvatustalakiin. Saadun selvityksen mukaan jälkimmäinen tarkoittaa käytännössä varhaiskasvatusasetuksen 6 ja 8 §:ää, joita on juuri muutettu 1.1.2016 voimaantulevilla säännöksillä. Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että varhaiskasvatustalaki sisältää lukuisia asetuksenantovaltuuksia, joista osa ei täytä valiokunnan asetuksenantovaltuuksille asettamia edellytyksiä. Tämän vuoksi valiokunta pitää välttämättömänä, että sivistysvaliokunta ottaa mietintöönsä lausuman, jossa valtioneuvosto veloitetaan tekemään hallituksen esityksen perusteluissakin mainittu varhaiskasvatuslain asetuksenantovaltuuksia koskeva kokonaistarkastelu.

Valiokunnan mietintö SiVM 11/2015 vp

Yksityisyyden suoja. Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 24 §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettävän Kansaneläkelaitoksen oikeudesta ilmoittaa kunnalle salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä maksutta tietoonsa saamat lapsen varhaiskasvatusoikeuden laajuuteen mahdollisesti vaikuttavat seikat. Ehdotus on perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä säädetyin henkilö-
tietojen suojan kannalta.

Esityksen perusteluissa ei tarkemmin kuvata, mitä ehdotetussa säännöksessä tarkoitetaan lapsen varhaiskasvatusoikeuden laajuuteen mahdollisesti vaikuttavilla seikoilla. Ehdotetun varhaiskasvatuslain 11 a §:n mukaan vanhempien tai huoltajien työllisyystilanne, opiskeleminen, yrittäjyys, kuntoutukseen osallistuminen, työllistymistä edistävään palveluun osallistuminen ja muut vastaavat syyt vaikuttavat varhaiskasvatusoikeuden laajuuteen. Myös lapsen kehitykseen, tuen tarpeeseen tai perheen olosuhteisiin muutoin liittyvät seikat vaikuttavat varhaiskasvatusoikeuden laajuuteen.

Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotuksessa tarkoitettujen Kansaneläkelaitoksella olevat tiedot ovat salassa pidettäviä ja osin arkaluonteisia henkilötietoja. Säännöksessä ei ole yksilöity luovutettavia tietoja, eikä luovutusta ole sidottu välttämättömyysvaatimukseen. Tämän vuoksi 2. lakiehdotuksen 24 §:n 3 momenttia on muutettava siten, että tietojensaantioikeus joko kytketään välttämättömyysvaatimukseen tai tietosisällöt täsmennetään. Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisympäristössä

Uudistuksen toteuttaminen ja sen seuranta

Varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten osuus väestön 1—6-vuotiaista on viimeisen kymmenen vuoden aikana vaihdellut 59 ja 63 prosentin välillä. Esityksen mukaan kokopäiväisestä varhaiskasvatuksesta 20 tunnin varhaiskasvatusoikeuden piiriin siirtyisi noin 11 100 lasta eli 6,7 prosenttia kokopäiväisessä varhaiskasvatuksessa olevista lapsista. Yhteensä arvioidaan, että valtionosuusjärjestelmän mukainen säästöpotentiaali olisi noin 62 miljoonaa euroa. Vuonna 2016 säästö on noin 25,8 miljoonaa euroa, josta valtionosuus on noin 6,6 miljoonaa euroa 25,72 prosentin valtionosuusprosentilla laskettuna, ja kuntien omarahoitusosuus noin 19,2 miljoonaa euroa. Vuodesta 2017 alkaen säästö on 62 miljoonaa euroa, josta valtionosuus on noin 15,9 miljoonaa ja kuntien omarahoitusosuus noin 46,1 miljoonaa euroa. Säästöpotentiaalın toteutumisesta on esitetty erilaisia arvioita. Suomen Kuntaliitto on omassa lausunnossaan arvioinut säästöpotentiaaliksi varhaiskasvatuslain 11 a ja 11 b §:n muuttamisen osalta enintään 36,7 miljoonaa euroa.

Hallituksen esityksessä korostetaan, että varhaiskasvatus on palvelu, joka tuo pidemmällä aikavälillä säästöjä, kun lastensuojelun ja muiden korjaavien palvelujen tarve vähenee. Tämän vuoksi tulee kynnys kokopäiväisen varhaiskasvatuksen järjestämiselle olla matala. Muutos ei saa johtaa siihen, että kokopäiväistä varhaiskasvatusta joudutaan hakemaan lastensuojelun asiakkuuden kautta tai muiden palvelujen, esimerkiksi sosiaalitoimen tai perheneuvolan, kautta. Muutos ei saa myöskään johtaa siihen, että vanhempien tai huoltajien työllisyystilanteen vaihtuessa lasta siirrellään varhaiskasvatuspaikasta toiseen.

Esityksessä myönnetään, että kirjaukset taloudellisista vaikutuksista perustuvat arvioihin ja että ehdotuksen vaikutukset yksittäisiin kuntiin vaihtelevat. Perheen valintoja ei voida ennustaa, ja

Valiokunnan mietintö SiVM 11/2015 vp

osa perheistä, kuten nykyisinkin, ei käyttäisi oikeuttaan kunnan järjestämään varhaiskasvatukseen, vaan valitsisi lasten hoitamisen kotona kotihoidon tuella tai yksityisen hoidon tuella yksityisen palvelun tuottajan järjestämässä varhaiskasvatuksessa.

Asiantuntijakuulemisessa on laajasti kritisoitu esityksen vaikutusten arviointia, erityisesti lapsivaikutusten arvioinnin sekä perhe- ja sukupuolten väliseen tasa-arvoon liittyvien arviointien osalta. Vaikutusten arvioinnin taustamateriaalina ollut sosiaali- ja terveysministeriön selvitystä vuodelta 2004 (2004:16) on pidetty liian vanhana, jotta sen varaan voisi rakentaa uskottavaa vaikutusten arviointia. Laskelmissa ei myöskään ole otettu huomioon lisäkuluja, jotka mahdollisesti syntyvät mm. sosiaali- ja terveyspalveluihin ja muihin korjaaviin palveluihin.

Asiantuntijakuulemisessa on noussut esille myös huoli muutosten aiheuttamasta mahdollisesta lisätyömäärästä toiminnan suunnittelussa. Valiokunta toteaa, että esimerkiksi työvuorojen suunnittelua ja seuranta voidaan kunnissa helpottaa ottamalla käyttöön sähköiset kirjausjärjestelmät.

Sivistysvaliokunta toteaa, että vaikutusten arviointiin suunnattu kritiikki on ollut laajaa ja perusteltua. Uudistuksen käytännön toimeenpanossa korostuvat sekä vanhempien valinnat että kuntien periaatepäätökset palvelujen tarjonnasta. Näiden käytännön ratkaisujen tarkka ennakointi lainsäädäntövaiheessa on ollut ilmeisen hankalaa. Useat kunnat ovat jo päättäneet olla rajoittamatta subjektiivista päivähoito-oikeutta, mikä vähentää uudistuksella aikaansaatavien kokonaissäästöjen määrää. Tämän vuoksi valiokunta kiinnittää erityistä huomiota uudistuksen vaikutusten seurantaan. Seurannassa tulee suunniteltujen taloudellisten säästöjen toteutumisen lisäksi keskittyä erityisesti uudistuksen myötä toteutuviin lapsi- perhe- ja tasa-arvovaikutuksiin. Valiokunta yhtyy myös perustuslakivaliokunnan kantaan, että lapsiperheiden asemaan vaikuttavat eri uudistukset eivät saa johtaa tilanteeseen, jossa eri uudistusten yhteisvaikutukset muodostuvat kohtuuttomiksi. Seurannalla on myös varmistettava, että lasten ja lapsiperheiden perusoikeudet eivät käytännössä vaarannu. Valiokunta ehdottaa asiasta lausumaa (*Valiokunnan lausumaehdotus 1*).

Sivistysvaliokunta on erityisen huolissaan uudistuksen mahdollisista vaikutuksista niihin lapsiin, joiden perhetilanne on taloudellisista, terveyteen liittyvistä tai muista ongelmista johtuen lapsen kehityksen ja terveyden kannalta haitallinen tai jopa vaarallinen. Näihin seikkoihin on asiantuntijalausunnoissa kiinnitetty vakavaa huomiota. Valiokunta toteaa, että varhaiskasvatus on vaikuttava keino ehkäistä kaltoin kohtelua, syrjäytymistä ja ylisukupolvi huono-osaisuutta. Varhaiskasvatuksen, neuvolatoiminnan ja lastensuojelun yhteistyön ja tietojen vaihdon tulee olla sujuvaa sen varmistamiseksi, että lapsen etu toteutuu kaikissa ratkaisussa. Laadukas varhaiskasvatus tasaa lasten lähtökohdista johtuvia eroja ja luo mahdollisuuksien tasa-arvoa.

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että ne perheet, joiden voimavarat ja jaksaminen ovat koetuksella, saavat tarvitsemaansa tukea varhaiskasvatusoikeuden käyttämiseen liittyvissä menettelyissä. Lapsen vanhempi tai muu huoltaja ei välttämättä omatoimisesti osaa tai jaksa vaatia 20 tuntia laajempaa varhaiskasvatusta tai esittää riittävää selvitystä vaatimuksensa perusteeksi. Vuonna 2004 tehdystä sosiaali- ja terveysministeriön selvityksestä ilmeni, että monien lasten taustalta löytyi vahvoja perusteita lapsen kokopäivähoidon tarpeelle, kuten vanhempien kielitaidottomuutta, vanhempien mielenterveysongelmia, työkyvyttömyyttä, eläkettä, vakavasti sairaiden sisarus-ten erityishoidon tarvetta sekä pätkätöitä. Lausuntojen perusteella sivistysvaliokunta katsoo, että oikeus 20 tuntia laajempaan varhaiskasvatukseen myönnetään kaikille sitä tarvitseville.

Valiokunnan mietintö SiVM 11/2015 vp

Valiokunta korostaa, että kunnan on annettava lapsen vanhemmille tai muille huoltajille neuvontaa ja ohjausta heidän valintojensa ja päätöksentekonsa tueksi sekä yhteistyössä lapsen vanhempien tai muiden huoltajien kanssa kartoitettava vaihtoehtoja ja pyrittävä löytämään kullekin asiakkaalle tämän tarpeiden mukaiset palvelut. Uudistuksen toteutumisen seurannassa on kiinnitettävä erityistä huomiota syrjäytymisvaarassa olevien tai jo syrjäytyneiden perheiden tunnistamiseen ja auttamiseen sekä näiden perheiden lasten varhaiskasvatusoikeuden toteuttamiseen täysimääräisesti.

Lapsen edun ensisijaisuus

Sivistysvaliokunta korostaa lapsen edun ensisijaisuutta päätettäessä oikeudesta varhaiskasvatukseen laajuudesta. Hallituksen esityksessä korostetaan lapsen yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamista ja lapsen edun ensisijaisuutta palvelun tarvetta arvioitaessa. Esityksen mukaan kynnyskokopäiväisen varhaiskasvatuksen järjestämiselle tulisi olla matala, jotta sitä ei jouduttaisi hakemaan esimerkiksi lastensuojelun asiakkuuden tai muiden palvelujen, kuten perheneuvolan, kautta. Esityksessä myös todetaan, että kokopäiväisen varhaiskasvatuksen tarpeesta esitettävä selvitys ei saisi johtaa lapsen, perheen tai huoltajan leimaamiseen.

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että epäselvissä tilanteissa, joissa lapsen etu niin vaatii, lapselle on järjestettävä varhaiskasvatusta kokopäiväisesti. Palvelutarpeen arviointimenettely ei missään olosuhteissa saa johtaa perheen leimautumiseen. Lisäksi on varmistettava, että menettely ei vaaranna lapsen, huoltajien ja varhaiskasvatusta tarjoavan laitoksen luottamuksellista suhdetta.

Hallituksen esityksen mukaan lapsen varhaiskasvatusoikeus säilyy edelleen kokopäiväisenä kahden kuukauden ajan esimerkiksi vanhemman jäädessä työttömäksi, mikä osaltaan vähentää muutoksia lapsen arjessa. Lähes puolet työttömyysjaksoista päättyi asiantuntijalausunnon mukaan mainitun kahden kuukauden aikana. Esitys takaa myös oikeuden paikan säilymiseen samassa päiväkodissa varhaiskasvatusoikeuden muuttuessa. Ryhmätason muutokset päiväkodin sisällä ovat kuitenkin mahdollisia.

Asiantuntijakuulemisissa on esitetty huoli nimenomaan uudistuksen kielteisistä vaikutuksista lapsiin, kun siirtyminen esimerkiksi kokopäiväisestä varhaiskasvatuksesta osapäiväiseen voi erottaa lapsen tutusta lapsiryhmästä ja kasvattajista. Sivistysvaliokunta korostaa varhaiskasvatustyöympäristön ja ihmissuhteiden pysyvyyttä sekä säännöllistä osallistumista varhaiskasvatukseen. Lapsen edun ja varhaiskasvatuksen tavoitteiden toteutumisen kannalta on tärkeää, että vältetään tarpeetonta vaihtelua ja muutoksia. Asiantuntijalausunnossa on korostettu, että lapsi hyötyy merkittävästi varhaisista ryhmäkokemuksista, joissa ryhmä säilyy tutuna. Valiokunta pitää tärkeänä, että uudistuksen seurannassa selvitetään myös uudistuksen vaikutus lapsiryhmien pysyvyyteen.

Varhaiskasvatustilain uudistuksen jatko

Varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten osuus väestön 1—6-vuotiaista on viimeisen kymmenen vuoden aikana vaihdellut 59 ja 63 prosentin välillä. Esityksen mukaan kokopäiväisestä varhaiskasvatuksesta 20 tunnin varhaiskasvatusoikeuden piiriin siirtyisi noin 11 100 lasta eli 6,7 prosenttia kokopäiväisessä varhaiskasvatuksessa olevista lapsista. Käsiteltävänä oleva uudistus tulee

Valiokunnan mietintö SiVM 11/2015 vp

näin lisäämään osa-aikaisten ja osaviikkoisten lasten määrää eri ryhmissä, millä on vaikutusta sekä henkilökunnan riittävyyteen että tilojen soveltuvuuteen. Uudistus lisää sivistysvaliokunnan arvion mukaan merkittävästi tarvetta sisällöllisesti kehittää varhaiskasvatusta vastaamaan yhteiskunnan perheille asettamia vaatimuksia ja niistä johtuvia perheiden palvelutarpeita. Varhaiskasvatustilain jatkovalmistelussa on arvioitava vielä uudelleen myös nyt käsiteltävänä oleva uudistus osana laajaa varhaiskasvatuksen kehittämistä.

Valiokunta muistuttaa, että OECD:n teema-arvioinnissa Suomen varhaiskasvatusjärjestelmä sai hyvät arviot. OECD kiinnitti kuitenkin huomiota 3—5-vuotiaiden lasten alhaisiin osallistumislukuihin verrattuna muihin OECD-maihin. YK:n lasten oikeuksien komitea suositteli Suomelle (2011), että varhaiskasvatusohjelmien kattavuutta ja laatua parannetaan. Komitea myös suositteli, että Suomi kannustaa nykyistä useampia vanhempia, joiden lapset eivät ole päivähoidossa, ilmoittamaan lapsensa varhaiskasvatusohjelmiin, jotta heidän suomen kielen taitonsa ja sosiaaliset taitonsa kehittyisivät ja kouluun siirtymisensä helpottuisi ja jotta epäonnistuminen koulunkäynnissä ja koulupudokkuus estettäisiin. Sivistysvaliokunta korostaa varhaiskasvatuspalvelujen kehittämistä monipuolisesti ja perheiden tarpeet ja mahdollisuudet huomioon ottaen siten, että lapsen edun mukainen osallistuminen varhaiskasvatukseen voisi toteutua nykyistä useamman lapsen kohdalla. Lainsäädännön jatkovalmistelussa on syytä pohtia myös mahdollisia kannusteita varhaiskasvatukseen osallistumisen lisäämiseksi.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on voimakkaasti korostettu säännöllisen, päivittäisen ja koko viikon kestävän varhaiskasvatuksen suotuisaa merkitystä lapsen kehityskaarelle jatkumona varhaiskasvatuksesta aina aikuiskoulutukseen asti. Valiokunnan mielestä jatkossa on selkeytettävä varhaiskasvatuksen käsitettä ja laadittava sille selkeät sisällöt ja tavoitteet eri toimintamuodoissa. Tässä yhteydessä on otettava kantaa myös varhaiskasvatukseen perhepäivähoidossa ja ns. muussa varhaiskasvatuksessa, jota ei ole määritelty lainkaan.

Laajimmin varhaiskasvatuksen tavoitteet toteutuvat päiväkotien varhaiskasvatuksessa. Päiväkoodeissa 20 tuntia varhaiskasvatusta viikossa on saadun asiantuntijalausannon mukaan hyvin toteutettuna riittävä määrä varhaiskasvatustilain tavoitteiden saavuttamiseksi. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan jokapäiväisessä säännöllisessä varhaiskasvatuksessa saavutetaan varmimmin lapsen kasvulle, kehitykselle ja oppimiselle asetetut tavoitteet. Sivistysvaliokunta pitää lapsen edun kannalta ensisijaisina niitä ratkaisuja, jotka tarjoavat lapselle varhaiskasvatusta säännönmukaisesti viitenä päivänä viikossa.

Varhaiskasvatustilain uudistamisen kokonaisvaikutusten tarkastelun kannalta on sivistysvaliokunnan arvion mukaan välttämätöntä, että jatkossa säädetään lailla päiväkodissa ja perhepäivähoidossa hoito- ja kasvatustehtävissä olevan henkilöstön sekä lasten välisestä henkilöstömitoituksesta. Henkilöstömitoituksella on ratkaisevan tärkeä merkitys varhaiskasvatustilain tavoitteiden käytännön toteutumiselle ja varhaiskasvatuksen laadulle. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten sivistysvaliokunta edellyttää, että valtioneuvosto osana varhaiskasvatustilain uudistusta tekee varhaiskasvatustilain asetuksenantovaltuuksia koskevan kokonaistarkastelun, jonka yhteydessä harkitaan myös päiväkodissa ja perhepäivähoidossa hoito- ja kasvatustehtävissä olevan henkilöstön ja lasten välisen henkilöstömitoituksen kirjaamista lakiin. Valiokunta ehdottaa asiasta lausumaa (*Valiokunnan lausumaehdotus 2*).

Valiokunnan mietintö SiVM 11/2015 vp

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

2. lakiehdotus

4 §. Hoitoraha. Sivistysvaliokunnan saaman selvityksen mukaan pykälään on teknisluontoisena, sääntelyn selkeyttämiseen tähtävänä muutoksena ehdotettu pykälässä olevien euromäärien muuttamista vastaamaan etuuden reaalitasoa eli vuoden 2015 tasoa. Saadun asiantuntijaselvityksen mukaan ehdotetut muutokset saattaisivat kuitenkin indeksitarkistusten pyörityssääntöjen vuoksi aiheuttaa hankaluutta lain soveltamisessa. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa, että hylätään pykälän 2 momentin muutosehdotus ja että 3 ja 4 momentti muutetaan euromäärien osalta vastaamaan voimassa olevan pykälän 3 ja 4 momentissa olevia euromääriä.

5 §. Hoitolisä. Edellä 4 §:n kohdalla todettuun viitaten valiokunta ehdottaa hylättäväksi pykälän 1 ja 2 momentin muutosehdotukset.

24 §. Tietojen luovuttaminen ja käyttäminen eräissä tapauksissa. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten sivistysvaliokunta ehdottaa pykälään ehdotetun uuden 3 momentin muuttamista. Arvioitaessa lapsen varhaiskasvatusoikeuden laajuutta Kansaneläkelaitoksen oikeus ilmoittaa kunnalle salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä tietoonsa saamansa seikat kytketään vaatimukseen tietojen välttämättömyydestä. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta ehdottaa myös sanan "maksutta" poistamista tarpeettomana.

Voimaantulosäännös. Edellä lakiehdotuksen 4 ja 5 §:ään ehdotettujen muutosten vuoksi valiokunta ehdottaa voimaantulosäännökseen ehdotetun 2 momentin hylkäämistä.

Johtolause. Edellä 4 ja 5 §:n kohdalla ehdotettujen muutosten vuoksi valiokunta ehdottaa johtolauseen muuttamista vastaavasti.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Sivistysvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 80/2015 vp sisältyvän 1. lakiehdotuksen.

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 80/2015 vp sisältyvän 2. lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Eduskunta hyväksyy kaksi lausumaa. (Valiokunnan lausumaehdotukset)

Valiokunnan mietintö SiVM 11/2015 vp

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan varhaiskasvatuslain (36/1973) 5 ja 11 a §, sellaisina kuin ne ovat, 5 § laissa 451/1990 ja 11 a § laissa 580/2015, sekä
lisätään lain 11 b §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1290/1999, uusi 2 momentti, seuraavasti:

5 §

Päiväkodissa ja perhepäivähoidossa tulee olla tarvittava määrä 4 a §:ssä tarkoitettua henkilöstöä, jotta varhaiskasvatukselle säädetyt tavoitteet voidaan saavuttaa. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin päiväkodissa ja perhepäivähoidossa hoito- ja kasvatustehtävissä olevan henkilöstön sekä lasten välisestä henkilöstömitoituksesta, tilapäisestä henkilöstömitoituksesta poikkeamisesta, erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevien lasten huomioon ottamisesta henkilöstömäärässä sekä henkilöstörakenteesta. Henkilöstömitoituksesta voidaan säätää erikseen alle kolmevuotiaiden lasten sekä kolme vuotta täyttäneiden lasten osalta.

11 a §

Sen lisäksi, mitä 11 §:ssä säädetään, kunnan on huolehdittava siitä, että lapsi ennen perusopetuslaissa tarkoitetun oppivelvollisuuden alkamista saa varhaiskasvatusta 20 tuntia viikossa kunnan järjestämässä 1 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitetussa paikassa sen ajan päätyttyä, jolta voidaan suorittaa sairausvakuutuslaissa tarkoitettua äitiys- ja vanhempainrahaa tai osittaista vanhempainrahaa. Varhaiskasvatusta ei kuitenkaan ole järjestettävä aikana, jolta voidaan suorittaa sairausvakuutuslain 9 luvun 7 §:n 1 momentissa tarkoitettua äitiys- ja vanhempainrahakauden ulkopuolella maksettavaa isyysrahaa.

Edellä 1 momentissa säädetystä poiketen varhaiskasvatusta on järjestettävä kokopäiväisesti, jos lapsen vanhemmat tai muut huoltajat työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitetulla tavalla työskentelevät kokoaikaisesti taikka opiskelevat, toimivat yrittäjänä tai ovat omassa työssä päätoimisesti. Edellä mainitun tilanteen päätyttyä varhaiskasvatusta on edelleen järjestettävä tämän momentin mukaisesti kahden kuukauden ajan, paitsi jos lapsen vanhempi tai muu huoltaja jää kotiin hoitamaan perheessä asuvaa muuta lasta tai jää eläkkeelle.

Lapsella on lisäksi oikeus 1 momentissa säädettyä laajempaan varhaiskasvatukseen siinä laajuudessa kuin se on tarpeellista lapsen vanhemman tai muun huoltajan osa-aikaisen tai väliaikaisen työssäkäynnin, työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen, kuntoutuksen tai muun vastaavan syyn vuoksi.

Valiokunnan mietintö SiVM 11/2015 vp

Lapselle on kuitenkin järjestettävä varhaiskasvatusta kokopäiväisesti, jos se on tarpeen lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden takia taikka se on muutoin lapsen edun mukais-
ta.

Lapsen vanhempien tai muiden huoltajien on kunnan päättämin määräajoin esitettävä selvitys 1 momentissa säädettyä laajemman varhaiskasvatuksen edellytyksistä. Lisäksi kunta voi perustellusta syystä muutoinkin edellyttää mainitun selvityksen esittämistä. Lapsen vanhempien tai muiden huoltajien tulee ilmoittaa kunnalle varhaiskasvatusoikeuden laajuuteen vaikuttavissa sei-
koissa tapahtuvista olennaisista muutoksista viipymättä saatuaan niistä tiedon.

Edellä 1—4 momentissa tarkoitetun lapsen vanhemmilla tai muilla huoltajilla, jotka eivät valitse kunnan järjestämää tämän pykälän mukaista varhaiskasvatuspaikkaa, on lapsen muulla ta-
valla tapahtuvan hoidon tai varhaiskasvatuksen järjestämiseksi oikeus lasten kotihoidon ja yksi-
tyisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) mukaiseen tukeen mainitussa laissa tarkemmin
säädettyällä tavalla.

Lapsen vanhempien tai muiden huoltajien, jotka haluavat lapselle tämän pykälän mukaisen
varhaiskasvatuspaikan, on tehtävä sitä koskeva hakemus määräajassa ennen kuin lapsi tarvitsee
paikan. Varhaiskasvatusta on mahdollisuuksien mukaan järjestettävä lapsen vanhempien tai mui-
den huoltajien toivomassa muodossa.

Oikeus samaan varhaiskasvatuspaikkaan säilyy, vaikka lapsi ei ole varhaiskasvatuksessa sai-
rausvakuutuslain 9 luvun 7 §:ssä tarkoitettujen isyysrahajaksojen aikana. Isyysrahajaksosta joh-
tuvasta poissaolosta on ilmoitettava varhaiskasvatuspaikkaan viimeistään kaksi viikkoa ennen
sen suunniteltua aloittamispäivää. Oikeus samaan varhaiskasvatuspaikkaan säilyy päiväkodissa
ja mahdollisuuksien mukaan perhepäivähoidossa, jos lapsen varhaiskasvatusaika muuttuu 1—4
momentissa säädettyllä tavalla.

Kunnan on tarjottava 1 momentissa tarkoitetun varhaiskasvatusoikeuden piirissä olevalle lap-
selle mahdollisuus osallistua lapsen vanhempien tai muiden huoltajien päätöksen mukaisesti joko
osapäiväiseen tai osaviikkoiseen varhaiskasvatukseen. Kunta päättää lapsikohtaisesti määräajak-
si tarkemmat säännölliset varhaiskasvatuksen toiminta-ajat.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 7 momentissa tarkoitettusta
varhaiskasvatukseen hakemisesta sekä määräajoista, joiden kuluessa lapsen vanhempien tai mui-
den huoltajien tulee hakea lapselle varhaiskasvatuspaikkaa.

11 b §

Riippumatta siitä, mitä 11 a §:n 1 momentissa säädetään, varhaiskasvatusta ei ole järjestettävä,
kun lapsi osallistuu perusopetuslaissa tarkoitettuun esiopetukseen tai perusopetukseen. Varhais-
kasvatusta on tällöin kuitenkin järjestettävä osa-aikaisesti, mikäli lapsella on oikeus 11 a §:n 1
momentissa säädettyä laajempaan varhaiskasvatukseen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Kunta voi kumota ja päättää uudelleen ennen tämän lain voimaantuloa voimassa olleiden sään-
nösten nojalla tehdyt lain 11 a §:n mukaista oikeutta koskevat lain 11 d §:ssä tarkoitetun kunnan
toimielimen tai sen alaisen viranhaltijan päätökset. Oikeus samaan varhaiskasvatuspaikkaan kui-
tenkin säilyy päiväkodissa ja mahdollisuuksien mukaan perhepäivähoidossa, jos lapsen varhais-
kasvatusaika tämän lain voimaan tullessa muuttuu 11 a §:n 1—4 momentissa säädettyllä tavalla.

2.

Laki

lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) 3 §:n 5 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1225/2013,
muutetaan lain 1 §, 2 §:n 2 kohta, 3 §:n 1 momentti, 4 §:n 3 ja 4 momentti, 5 §:n 3 ja 4 momentti, 22 §:n 4 momentti sekä 23 §:n 2 momentti,
sellaisina kuin niistä ovat 3 §:n 1 momentti ja 4 §:n 2 momentti laissa 1225/2013, 4 §:n 3 momentti laissa 763/2008, 4 §:n 4 momentti laissa 882/2002, 5 §:n 4 momentti laissa 1291/1999 sekä 23 §:n 2 momentti laissa 693/2002, ja
lisätään lakiin uusi 4 a § sekä 24 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 693/2002, uusi 3 momentti, seuraavasti:

1 §

Lain soveltamisala

Tässä laissa säädetään taloudellisista tuista, joilla tuetaan lapsen vanhempia ja muita huoltajia lapsen hoidon järjestämisessä sekä työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisessa.

Tämän lain nojalla maksettavat tuet ovat kotihoidon tuki, yksityisen hoidon tuki, joustava hoitoraha ja osittainen hoitoraha. Kotihoidon tukeen ja yksityisen hoidon tukeen kuuluu hoitoraha ja tulosidonnainen hoitolisä.

Tämän lain mukaisia hoitorahan ja hoitolisän määriä voidaan korottaa kuntalisällä, jos tuen rahoituksesta vastaava kunta niin päättää.

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

2) *hoidon tuottajalla* varhaiskasvatustilain 28 §:n 1 momentissa tarkoitettua ilmoituksen tehnyttä yksityistä henkilöä tai yhteisöä, joka korvausta vastaan harjoittaa varhaiskasvatustoimintaa

Valiokunnan mietintö SiVM 11/2015 vp

taikka tukeen oikeutetun vanhemman tai muun huoltajan kanssa lasten varhaiskasvatuksesta työsopimuksen tehnyttä henkilöä, ei kuitenkaan saman kotitalouden jäsentä

3 §

Hoitomuodon valinta

Tässä laissa tarkoitettun kotihoidon tuen ja yksityisen hoidon tuen saamisen edellytyksenä on, että lapsen vanhemmat tai muut huoltajat eivät valitse lapselle kunnan järjestämää varhaiskasvatustulain 11 a §:n 1—4 momentissa tarkoitettua tai 11 b §:n 2 momentin mukaista varhaiskasvatuspaikkaa ja että lapsi tosiasiallisesti asuu Suomessa.

4 §

Hoitoraha

~~Kotihoidon tuen hoitoraha on perheen yhdestä alle kolmevuotiaasta lapsesta 342,53 euroa ja kustakin seuraavasta alle kolmevuotiaasta lapsesta 102,55 euroa ja kustakin muusta lapsesta 65,89 euroa kalenterikuukaudessa. Yli kolmevuotiaasta tukeen oikeuttavasta adoptiolapsesta hoitoraha maksetaan kuitenkin kuin alle kolmevuotiaasta.~~

Yksityisen hoidon tuen hoitoraha on perheen kustakin lapsesta, jolla on oikeus varhaiskasvatustulain 11 a §:n 1 momentin mukaiseen varhaiskasvatukseen ja kustakin lapsesta, jolla on oikeus saman lain 11 b §:n 2 momentin mukaiseen varhaiskasvatukseen, 58,87 euroa kalenterikuukaudessa.

Yksityisen hoidon tuen hoitoraha on kuitenkin 160,00 euroa kalenterikuukaudessa perheen kustakin sellaisesta lapsesta jonka vanhemmat tai muut huoltajat työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitettulla tavalla työskentelevät kokoaikaisesti taikka opiskelevat, toimivat yrittäjänä tai ovat omassa työssä päätoimisesti. Edellä mainitun tilanteen päätyttyä lapsesta on edelleen oikeus tämän momentin mukaiseen yksityisen hoidon tukeen kahden kuukauden ajan, paitsi jos lapsen vanhempi tai muu huoltaja jää kotiin hoitamaan perheessä asuvaa muuta lasta tai jää eläkkeelle. Oikeus 160,00 euron suuruiseen yksityisen hoidon tuen hoitorahaan on myös perheen lapsen vanhemman tai muun huoltajan sellaisen osa-aikaisen työssäkäynnin, väliaikaisen työssäkäynnin, työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen, kuntoutuksen tai muun vastaavan toimen ajalta, jolloin lapsella on oikeus yli 20 tunnin viikoittaiseen varhaiskasvatukseen, tai jos lapsella on kunnan päätöksellä todettu varhaiskasvatustulain 11 a §:n 4 momentin mukainen oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen.

Valiokunnan mietintö SiVM 11/2015 vp

4 a §

Yksityisen hoidon tuen tasoon vaikuttava päätös lapsen varhaiskasvatusoikeuden laajuudesta

Edellä 4 §:n 4 momentissa tarkoitettun varhaiskasvatuslain 11 a §:n 4 momentin mukaisen päätöksen lapsen oikeudesta kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen tekee kunta.

5 §

Hoitolisä

~~Kotihoidon tuen hoitolisää maksetaan perheen yhdestä kotihoidon tuen hoitorahaan oikeuttavasta lapsesta. Hoitolisän täysi määrä on 183,31 euroa kalenterikuukaudessa.~~

~~Yksityisen hoidon tuen hoitolisää maksetaan perheen jokaisesta lapsesta. Hoitolisän täysi määrä on lasta kohti 146,64 euroa kalenterikuukaudessa.~~

Hoitolisä maksetaan täysimääräisenä, jos perheen kuukausitulot eivät ylitä perheen koon mukaan määräytyvää tulorajaa. Tulorajan ylittävä tulo vähentää hoitolisän täyttä määrää perheen koon mukaan määräytyvällä prosenttiosuudella tulorajan ylittävästä tulosta. Tulorajaa määrittäessä perheen koossa otetaan huomioon perheen lapsista enintään kaksi, joiden tulee lisäksi olla varhaiskasvatuslain 11 a §:n mukaisen valinta-oikeuden piirissä.

Perheen koko henkilöä	Tulorajat euroa/kk	Vähennysprosentti
2	1- 160	11,5
3	1 430	9,4
4	1 700	7,9

Edellä 4 §:n 3 momentissa tarkoitettussa tapauksessa yksityisen hoidon tuen hoitolisä on kuitenkin puolet siitä, mikä hoitolisän määrä muuten olisi.

22 §

Muutoksenhaku

Tuen myöntämistä koskevaan Kansaneläkelaitoksen päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla siltä osin kuin päätös koskee varhaiskasvatuslain 11 a §:n 4 momentin mukaista kunnan päätöstä varhaiskasvatusoikeuden laajuudesta tai tämän lain 20 §:ssä tarkoitettun kunnallisen lisän määräytymisperusteita. Kunnan varhaiskasvatusoikeuden laajuutta koskevaan päätökseen haetaan muutosta siten kuin varhaiskasvatuslain 30 a ja 31 §:ssä säädetään.

Valiokunnan mietintö SiVM 11/2015 vp

23 §

Tietojenantovelvollisuus

Kunnan on ilmoitettava salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä maksutta Kansaneläkelaitokselle, jos

1) tukeen oikeutettu lapsi saa varhaiskasvatuslain 1 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitetun varhaiskasvatuspaikan;

2) edellä mainittu varhaiskasvatus lakkaa;

3) kunnan tiedossa on, että lapsen oikeus varhaiskasvatukseen muuttuu siten, että sillä on vaikutusta yksityisen hoidon tuen määrään;

4) kunnan tiedossa on, että lapsi on tämän lain 19 §:ssä tarkoitetussa laitos- tai perhehoidossa; tai

5) lapsi on muuttanut toiseen kuntaan;

sekä muista mahdollisista tiedossaan olevista tuen maksamiseen tai määrään vaikuttavista seikoista.

24 §

Tietojen luovuttaminen ja käyttäminen eräissä tapauksissa

Kansaneläkelaitoksella on oikeus ilmoittaa kunnalle salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä maksutta tietoonsa saamansa seikat, jotka ovat välttämättömiä arvioitaessa lapsen varhaiskasvatusoikeuden laajuutta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Tätä lakia sovelletaan kaikkiin yksityisen hoidon tukiin, jotka kohdistuvat 1.8.2016 jälkeiseen aikaan.

Lain 4 § ja 5 §:ssä säädetyt rahamäärät vastaavat sitä kansaneläkeindeksin pistelukua, jonka mukaan vuoden 2015 tammikuussa maksettavina olevien tukien suuruus on laskettu.

Valiokunnan lausumaehdotukset

1. *Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto laatii kokonaisarvioinnin eri uudistusten aiheuttamista vaikutuksista sekä lapseen että perhe- ja sukupuolten väliseen tasa-arvoon, ja että tämä arviointi huomioidaan varhaiskasvatuslain uudistuksessa.*

Valiokunnan mietintö SiVM 11/2015 vp

2. *Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto osana varhaiskasvatustalain uudistusta tekee varhaiskasvatustalain asetuksenantovaltuuksia koskevan kokonaistarkastelun, jonka yhteydessä harkitaan myös päiväkodissa ja perhepäivähoidossa hoito- ja kasvatustehtävissä olevan henkilöstön sekä lasten välisen henkilöstömitoituksen kirjaamista lakiin.*

Helsingissä 2.12.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Sanna Lauslahti kok

jäsen Li Andersson vas

jäsen Ritva Elomaa ps

jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd

jäsen Jukka Gustafsson sd

jäsen Petri Honkonen kesk

jäsen Laura Huhtasaari ps

jäsen Marisanna Jarva kesk

jäsen Kimmo Kivelä ps

jäsen Hanna Kosonen kesk

jäsen Sari Multala kok

jäsen Mikaela Nylander r

jäsen Nasima Razmyar sd

jäsen Saara-Sofia Sirén kok

jäsen Jani Toivola vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaj Laine

Valiokunnan mietintö SiVM 11/2015 vp
Vastalause

VASTALAUSE

Perustelut

Yleistä

Sipilän hallitus ehdottaa muutettavaksi varhaiskasvatustilain pykälää, jossa säädetään lapsen oikeudesta saada kunnan järjestämää varhaiskasvatusta päiväkodissa tai perhepäivähoidossa eli niin kutsutusta subjektiivisesta oikeudesta varhaiskasvatukseen. Jokaisella lapsella olisi oikeus saada varhaiskasvatusta 20 tuntia viikossa. Lapsella ei olisi oikeutta esiopetuksen ja perusopetuksen lisäksi järjestettävään osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen.

Varhaiskasvatustilain mukaan varhaiskasvatuksen tulee edistää jokaisen lapsen iän ja kehityksen mukaista kokonaisvaltaista kasvua, kehitystä, terveyttä ja hyvinvointia. Lisäksi varhaiskasvatuksen tulee muun ohella antaa lapselle yhdenvertaiset mahdollisuudet varhaiskasvatukseen ja edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa. Varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen on ristiriidassa laissa määriteltyjen varhaiskasvatuksen keskeisten tavoitteiden kanssa. Rajaaminen heikentää varhaiskasvatuksen mahdollisuuksia edistää lasten kokonaisvaltaista kasvua, kehitystä, terveyttä, hyvinvointia ja oppimisen edellytyksiä. Se heikentää myös lapsen vertaissuhteita ja mahdollisuuksia vastata lapsen yksilöllisiin tuen tarpeisiin.

Yhteiskunnan mahdollisuudet parhaan mahdollisen alun antamiseen elämään ovat juuri kasvatuksessa ja koulutuksessa. Toteutuessaan tämä erittäin huonosti valmisteltu esitys aiheuttaa vakavia ongelmia suomalaiseen varhaiskasvatusjärjestelmään. Se heikentää varhaiskasvatuksen laatua, asettaa lapset räikeällä tavalla eriarvoiseen asemaan ja lisää byrokratiaa sekä tarpeetonta viranomaiskierroa. Tämä on huomattu jo monissa kunnissa, missä on tehty päätös olla rajoittamatta subjektiivista päivähoito-oikeutta. Kunnat ovat tehneet myös päätöksiä olla nostamatta ryhmän kokoa seitsemästä lapsesta kahdeksaan yhtä hoitajaa kohti, minkä valtioneuvoston vastikään tekemä asetusmuutos mahdollisti.

Subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaaminen on ristiriidassa perustuslain ja YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen kanssa. Esitys ei turvaa jokaiselle lapselle yhdenvertaista oikeutta varhaiskasvatustilain tavoitteiden mukaiseen varhaiskasvatukseen, koska lapset asetetaan eriarvoiseen asemaan heidän vanhempiensa työmarkkina-aseman mukaan. YK:n lasten oikeuksien komitea suositteli Suomelle (2011), että varhaiskasvatusohjelmien kattavuutta ja laatua tulisi parantaa. Komitea myös suositteli, että Suomen tulisi kannustaa nykyistä useampia vanhempia, joiden lapset eivät ole päivähoidossa, ilmoittamaan lapsensa varhaiskasvatusohjelmiin, jotta heidän suomen kielen taitonsa ja sosiaaliset taitonsa kehittyisivät ja kouluun siirtymisensä helpottuisi ja jotta epäonnistuminen koulunkäynnissä ja koulupudokkuus voitaisiin estää.

Hallituksen tekemistä varhaiskasvatukseen kohdistuvista leikkauksista, subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajauksesta ja päiväkotien lapsiryhmämitoitusten suurentamisesta ei ole tehty riittävästi lapsivaikutusten arviointia, eikä perhe- ja sukupuolten väliseen tasa-arvoon liittyvää arviointia.

Valiokunnan mietintö SiVM 11/2015 vp
Vastalause

Lapsi etusijalle

Tämän vuoden elokuun alussa voimaantullut uudistettu varhaiskasvatustalaki (37/1973) on ollut selkeä pyrkimys kehittää varhaiskasvatusta entistä vahvemmin lapsilähtöiseksi palveluksi. Uudistuksen yhteydessä määriteltiin muun muassa, että varhaiskasvatusoikeus kuuluu nimenomaisesti lapselle eikä kyse ensisijaisesti enää ole huoltajan oikeudesta saada lapselleen hoitopaikka. Lasten yhdenvertaisuuden toteutumiseksi varhaiskasvatuksen ei tule olla riippuvaista vanhempien työstä ja sen muutoksista.

Jos varhaiskasvatus/päivähoito-oikeuden rajausta toteutetaan niin, että tarve laajempaan kuin 20 tunnin varhaiskasvatukseen perustuu lähinnä lapsen vanhempien ilmoitukseen, kuten hallituksen esityksessä epäsuorasti todetaan, on nyt esitetty varhaiskasvatus/päivähoito-oikeuden rajausta turha. Jos taas lapsen päivähoito/varhaiskasvatusoikeuden määrittely ja päättäminen tapahtuu kuntahallinnossa, lisää se merkittävästi hallinnollista työtä kunnissa eikä siksi tuota haetun suuruisia kustannussäästöjä.

Varhaiskasvatusoikeuden rajaamisen käytännön seuraukset vaihtelisivat ratkaisevasti sen mukaan, miten 20 tunnin varhaiskasvatusoikeutta toteutettaisiin eri kunnissa. Näin ollen yhdenvertaisuus eri kunnissa asuvien lasten ja perheiden välillä vaarantuu.

Lapsiasiavaltuutetun lausunnossa on nostettu esille, että on välttämätöntä huolehtia siitä, että kuntien käytännöt toteutuvat jatkossa mahdollisimman hyvin yhdenvertaisesti ja että käytännöt muodostuvat yhdenmukaisiksi koko maan tasolla.

Pedagogiset tavoitteet vaarassa hämärtyä

Ryhmäkokojen kasvattaminen tarkoittaa, että varhaiskasvatuksen kasvatukselliset tavoitteet on entistä vaikeampaa toteuttaa. Se, kuinka suuret varhaiskasvatuksen myönteiset vaikutukset ovat, riippuvat erityisesti siitä, kuinka usein ja kuinka monta tuntia lapsi osallistuu varhaiskasvatukseen, kuinka säännöllistä ja jatkuvaa lapsen osallisuus on, kuinka pysyviä ihmissuhteita lapsi solmii päiväkodissa sekä kuinka hyvin toiminta vastaa lapsen tarpeita. Osapäivähoito johtaa ryhmien vaihtumiseen, ja osaviikkoinen hoito tarkoittaa, ettei enää ole mahdollista turvata varhaiskasvatuksen pysyvyyttä ja säännöllisyyttä.

Vaikka eräät asiantuntijatahot ovat arvioineet, että 20 tuntia viikossa voisi olla riittävä määrä kasvatuksellisesta näkökulmasta, on huomioitava, että Suomessa ei tällä hetkellä oikeastaan ole olemassa 20 tuntiin perustuvaa osa-aikahoitojärjestelmää. Sellaisen luominen vakiinnutetuksi vaihtoehdoksi kokopäivähoidolle tulee viemään aikaa, eikä kasvatuksellisten tavoitteiden toteutumisesta osa-aikahoidossa lain astuttua voimaan ole mitään takeita. Tämän lisäksi asiantuntijalausunnoissa on todettu, että kasvatuksellisten tavoitteiden toteuttaminen ei ole mahdollista, jos osa-aikahoito toteutetaan osaviikkoisena.

Suomessa opettajan ohjaamaan päiväkotien pedagogiseen varhaiskasvatukseen osallistuu vain 70 % 3—5-vuotiaista lapsista. Tämä on huomattavasti vähemmän kuin muissa pohjoismaissa ja OECD-maissa. Suomi on talousarviossaan sitoutunut EU:n tavoitteeseen, että 95 % yli 4-vuotiaista lapsista osallistuisi laadukkaisiin pedagogisiin varhaiskasvatuspalveluihin vuoteen 2020

Valiokunnan mietintö SiVM 11/2015 vp Vastalause

mennessä. EU ja OECD laskee varhaiskasvatuspalveluihin pedagogisen, opettajan johdolla tapahtuvan toiminnan.

Varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen suurentaa päiväkotien ryhmäkokoja, kun vain osan päivää paikalla olevien lasten määrä kasvaa. Osa-aikaisessa varhaiskasvatuksessa henkilöstömitoitus on merkittävästi pienempi — 1 hoitaja 13:a lasta kohti — kuin kokoaikaisessa varhaiskasvatuksessa, mikä ei ole perusteltua. Riittävä henkilöstö ja riittävän pieni ryhmä koko ovat olennaisia varhaiskasvatuksen laadulle.

OAJ:n mielestä lapsen oikeuksien perusteella lasten ja hoito- ja kasvatushenkilöstön väliset suhdet eivät voi vaihdella sen mukaan, minkä pituisen ajan lapsi on päiväkodissa tai varhaiskasvatuspalveluissa. Ryhmäkokojen erot lisäävät myös lasten eriarvoisuutta. Säädöksen muuttamisen kustannusvaikutuksia ei voi laskea vain tuottoina, vaan toiminnan laadun heikennykset vaikuttavat myös varhaiskasvatuksen tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen. Laskelmien mukaan lasten kontaktisuhteiden määrä 20 lapsen ryhmässä on 190 ja 25 lapsen ryhmässä 300. Tämä osoittaa selkeästi laadun heikennykset. Lisäksi suuret lapsiryhmät vaikuttavat lapsen sairastavuuteen ja opettajan mahdollisuuteen huomioida lapsi yksilönä ja lapsen yksilölliset tarpeet. Lasten hyvinvoinnin ja tuloksellisen ja tuottavan varhaiskasvatuksen kannalta on myös ristiriitaista se, että ryhmien koko liittyy vahvasti siihen, kuinka paljon samassa ryhmässä on osa-aikatoiminnassa ja kokopäivätoiminnassa olevia lapsia.

Vaarana syrjäytymisen kasvu

Laadukas varhaiskasvatus ehkäisee syrjäytymistä. Nyt esitetty muutos lisää lasten keskinäistä eriarvoisuutta, ja kärsijöinä olisivat erityisesti heikommassa asemassa olevat lapset, kuten työttömien vanhempien ja maahanmuuttajataustaisten vanhempien lapset. Maahanmuuttajalasten kotoutumisen ja kielen oppimisen kannalta olisi erityisen tärkeää, että he osallistuvat varhaiskasvatukseen.

Esitys uhkaa heikentää myös lapsen osallisuutta ryhmässä. Epäsäännöllinen muutamana päivänä viikossa tapahtuva toiminta johtaa siihen, että lapsi ei koe olevansa osallinen vaan voi altistua ulkopuolisuuden kokemukselle, syrjäytymiselle ja kiusaamiselle. Jatkuvat muutokset lapsiryhmissä altistavat lapsia myös stressille ja vaikuttavat lasten välisiin pysyviin kaverisuhteisiin. Se on myös pedagogisesti huono ratkaisu.

THL:n lastenpsykiatri Jukka Mäkelä kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että ehdotus tulee vähentämään suomalaislasten sosioemotionaalista hyvinvointia ja käynnistämään syrjään joutumisen kierteen uusille lapsille. Uuden lain myötä lapsen sosioemotionaalille kehitykselle keskeiset lapsiryhmät muuttuvat epävakaammiksi. Osa-aikaisten lasten määrä ryhmissä kasvaa, ja osa ryhmistä muodostuu erityisesti näistä lapsista. Molemmilla tilanteilla lapsiryhmät muodostuvat vaihtuviksi lasten tulleessa ja lähtiessä satunnaisina aikoina. Tämä kasvattaa lapsen arjen sosiaalisten suhteiden lukumäärää, mikä kuormittaa hänen kehittyvää yhteisöllisyyden hallintaansa.

Valiokunnan mietintö SiVM 11/2015 vp Vastalause

Lisäksi Mäkelän mukaan perheen (erityisesti äitien) kokemus vanhemmuuden tuki on tärkein suo-
jatekijä lasten kaltoinkohtelua vastaan. Osa perheistä jää vaille sitä tukea, jota päivähoito on an-
tanut vanhemmille keskeisessä kasvatustehtävässä.

Yhteisöllinen kasvatusta merkitsee sitä, että äidit tarvitsevat jakajia arkiseen kasvatustehtäväänsä.
Isät ovat tässä keskeisiä, mutta se ei riitä. Perinteisesti sukulaiset ja muut, isommat lapset ovat ol-
leet tässä keskeisiä. Meidän yhteiskunnassamme tätä tukea tarjoaa varhaiskasvatustarve alainen
toiminta. Tuen tarve on henkilökohtainen kokemus pärjäämisestä, eikä sitä voi ulkopuolelta mää-
ritellä. Jos perheet eivät saa sitä tukea, jota kokevat tarvitsevansa, lasten laiminlyönnin ja pahoin-
pitelyn riski lisääntyvät. Nämä ovat Suomessa merkittävimpiä lapsen tervettä kehitystä vaaranta-
via tekijöitä.

Suurimmassa osassa asiantuntijalausuntoja on kiinnitetty erityistä huomiota siihen, miten rajaus
vaikuttaa erityistä tukea tarvitsevien perheiden asemaan. Suomessa 25 % alaikäisistä lapsista elää
perheissä, joissa vanhemmilla on hoitoa vaativa päihde- tai mielenterveysongelma. Tehdyissä
selvityksissä niistä perheistä, joissa toinen vanhempi on kotona mutta lapsi kokopäivähoidossa,
ilmeni, että näiden lasten taustalta löytyi vahvoja perusteita lapsen kokopäivähoidon tarpeelle,
kuten vanhempien kielitaidottomuutta, vanhempien mielenterveysongelmia, työkyvyttömyyttä,
eläkettä, vakavasti sairaiden sisarusten erityishoidon tarvetta sekä pätkätöitä.

Rajaus ja siihen yhdistetty tarveharkinta nostaa kynnyksiä hakea kokopäivähoitoa niiden perhei-
den kohdalla, jotka siitä eniten hyötyisivät. Se stigmatizoi vanhempia, koska se edellyttää, että
vanhemmat erikseen osoittavat olevansa vanhemmuuden tuen tarpeessa. On ymmärrettävää, että
vanhemmat haluavat pärjätä itse ja pelkäävät leimatuksi tulemista: kokopäivähoitopaikan hake-
minen ei tähän asti ole ollut merkki vanhempien kyvyttömyydestä vastata lapsensa tarpeisiin —
tulevaisuudessa se pahimmillaan olisi.

Työn ja perhe-elämän yhteensovittaminen

Subjekttiivinen oikeus varhaiskasvatukseen on kulmakiviä työn ja perhe-elämän yhteensovittami-
sessa. Varhaiskasvatuksen toteuttamisen haasteena ovat lasten erilaisten tarpeiden lisäksi huolta-
jien muuttuvat tarpeet. Yhä useampien huoltajien työajat ovat vaihtelevia ja epätyypillisiä. Tätä
vaihtelua on välillä vaikea sovittaa yhteen lasten kannalta laadukkaan varhaiskasvatuksen toteut-
tamisen kanssa. Vanhempien ansiotyöhön osallistuminen hankaloituu, jos varhaiskasvatusoikeus
rajoitetaan 20 tuntiin viikossa ja sitä pidemmän hoidon tarve pitää erikseen osoittaa. Esitys han-
kaloittaa työttömien vanhempien mahdollisuuksia hakea aktiivisesti työtä ja osallistua esim. työ-
haastatteluihin.

Lopuksi

Useiden valiokunnan saamien asiantuntijalausuntojen mukaan 20 viikkotuntin mittainen var-
haiskasvatusta voi hyvin toteutettuna olla riittävä määrä varhaiskasvatustarpeiden saavutta-
miseksi. Lapsen edun näkökulmasta olisi kuitenkin parempi, jos 20 tuntia varhaiskasvatusta jär-
jestettäisiin lähtökohtaisesti useampana päivänä viikossa. Osaviikkoista varhaiskasvatusta tulisi
käyttää vain poikkeustapauksissa, koska sillä ei saavuteta lapsen kasvulle, kehitykselle ja oppi-
miselle asetettuja tavoitteita.

**Valiokunnan mietintö SiVM 11/2015 vp
Vastalause**

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että hallituksen esityksen HE 80/2015 vp sisältämät 1. ja 2. lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 2.12.2015

Jukka Gustafsson sd
Eeva-Johanna Eloranta sd
Nasima Razmyar sd
Li Andersson vas
Mikaela Nylander r
Jani Toivola vihr