

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatustien muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatustia. Laissa säädettäisiin varhaiskasvatuksessa olevan lapsen oikeudesta tarvitsemaansa tukeen sekä varhaiskasvatuksessa annettavan tuen rakenteesta. Esitys liittyy pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman kirjauksiin, että varhaiskasvatukseen kehitetään kolmiportaisen tuen malli.

Laissa säädettäisiin lapsen oikeudesta varhaiskasvatukseen annettavaan tukeen, annettavasta tuesta ja tuen toteutuksesta sekä tuen tarpeen arvioinnista. Varhaiskasvatukseen annettava tuki vahvistuisi lapsen tuen tarpeen mukaan. Esitys luo nykyistä vahvempaa tuen jatkumoa esi- ja perusopetukseen.

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

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2022.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Varhaiskasvatustalain nojalla annettava tuki	4
2.2 Perusopetuslain nojalla annettava tuki	7
2.3 Sosiaali- ja terveydenhuollon tuen kokonaisuus	9
2.4 Varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen tukea koskevat tilastot.....	11
2.5 Nykytilan arviointi	11
3 Tavoitteet.....	17
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	17
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	17
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	18
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	18
4.2.2 Vaikutukset viranomaisiin	19
4.2.3 Yritysvaikutukset	20
4.2.4 Vaikutukset lapsiin ja perheisiin	21
4.2.5 Yhteiskunnalliset vaikutukset	23
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	23
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	23
5.2 Pohjoismaiden lainsäädäntö	25
6 Lausuntopalaute.....	27
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	30
8 Voimaantulo	38
9 Toimeenpano ja seuranta	38
10 Suhde muihin esityksiin.....	39
10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	39
10.2 Suhde talousarvioesitykseen	40
10.3 Suhde muihin varhaiskasvatustalain muutoksiin	40
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	40
LAKIEHDOTUS	51
Laki varhaiskasvatustalain muuttamisesta	51
LIITE	55
RINNAKKAISTEKSTI.....	55
Laki varhaiskasvatustalain muuttamisesta	55

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

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

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

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

Varhaiskasvatustuksen yhdenvertaista saavutettavuutta on parannettu kuluvalle hallituskaudella alentamalla varhaiskasvatustustulot muuttamalla varhaiskasvatustuksen asiakasmaksuista annettua lakia (1503/2016) ja palauttamalla varhaiskasvatustustalakiin subjektiivinen oikeus kokoikäiseen varhaiskasvatukseen. Lisäksi varhaiskasvatuksesta annettua valtioneuvoston asetusta (753/2018) muutettiin siten, että päiväkotien henkilöstön ja lasten välistä suhdelukua pienennettiin. Suhdeluvun muutos koskee kolme vuotta täyttäneitä lapsia, jotka ovat päiväkodissa yli viisi tuntia päivässä. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriön käynnistämä viisivuotiaiden lasten maksuttoman 20 viikkotuntin varhaiskasvatustuksen kokeilu alkoi 1.8.2018. Ministeriö myöntää osallistuville kunnille avustusta kokeilun toteuttamiseen. Maksuttoman varhaiskasvatustuksen kokeilua jatkettiin elokuun alusta 2020 heinäkuun 2021 loppuun.

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaan varhaiskasvatukseen kehitetään kolmiportaisen tuen malli.

1.2 Valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä. Valmistelua on tehty myös Oikeus oppia – kehittämisohjelman työryhmässä (Oppimisen tuen, lapsen tuen ja inklusion edistämistoimia varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa), jossa järjestettiin työpajoja lainsäädännön kehittämistarpeista. Asettamispäätöksen mukaan työryhmän tehtävänä on tehdä ehdotuksia teemaan liittyvän lainsäädännön muuttamiseksi. Työryhmän erityisiä painopistealueita hallitusohjelman mukaisesti ovat muun muassa oppimisen tuen ja lapsen tuen sekä sen saavutettavuuden vahvistaminen ja kehittäminen, inklusiokäsitteen selkiyttäminen, toimivien inklusiomallien kehittäminen ja levittäminen sekä tutkimusperustaisten menetelmien ja mallien hyödyntäminen. Esitystä on käsitelty säännöllisesti työryhmän varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen jaostoissa.

Osaamisen, sivistyksen ja innovaatioiden ministerityöryhmä on seurannut varhaiskasvatuksen tuen valmistelua.

Hallituksen esityksen luonnoksesta on pyydetty lausunnot laaja-alaisesti keskeisiltä sidosryhmiltä. Esitysluonnos on ollut lausunnolla 4.5.2021—11.6.2021. Lausuntotiivistelmä ja lausunnot ovat luettavissa esityksen hankesivuilla <https://minedu.fi/hanke?tunnus=OKM004:00/2021>

Hallituksen esitys on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa 2.9.2021. Esityksestä on käyty kunnan viranhaltijain neuvotteluoikeudesta annetun lain (389/1944) mukaiset neuvottelut.

Valmistelun aikana opetus- ja kulttuuriministeriö on järjestänyt kuulemistilaisuudet Suomen Kuntaliitolle, Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry:lle, Suomen lähi- ja perushoitajaliitto Super ry:lle, Tehy ry:lle, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:lle, Varhaiskasvatuksen Opettajien Liitolle, Hyvinvointiala HALI ry:lle sekä Suomen varhaiskasvatuksen erityisopettajat ry:lle sekä Opetusalan Ammattijärjestö OAJ:lle.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat nähtävillä osoitteessa <https://minedu.fi/hanke?tunnus=OKM004:00/2021>.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Varhaiskasvatuslain nojalla annettava tuki

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

Varhaiskasvatuksen tavoitteista säädetään varhaiskasvatuslain 3 §:ssä. Säännöksen mukaan varhaiskasvatuksen tavoitteena on edistää jokaisen lapsen iän ja kehityksen mukaista kokonaisvaltaista kasvua, kehitystä, terveyttä ja hyvinvointia sekä tukea oppimisen edellytyksiä ja edistää elinikäistä oppimista ja koulutuksellisen tasa-arvon toteutumista. Tavoitteena on lisäksi varmis-

taa kehittävä, oppimista edistävä, terveellinen ja turvallinen varhaiskasvatusympäristö sekä tunnistaa lapsen yksilöllisen tuen tarve ja järjestää tarkoituksenmukaista tukea varhaiskasvatuksessa tarpeen ilmettyä tarvittaessa monialaisessa yhteistyössä.

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

Lapsen oikeudesta varhaiskasvatukseen säädetään varhaiskasvatuslain 12 §:ssä. Pykälän 1 momentissa turvataan kaikille lapsille subjektiivinen oikeus täysipäiväiseen ja kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen. Pykälän 2 momentissa turvataan osa-aikainen täydentävä varhaiskasvatus niille lapsille, jotka osallistuvat ennen oppivelvollisuuskään perusopetuslain (628/1998) tarkoittamaan esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan taikka perusopetukseen.

Oleellinen lapsen tukea koskeva säännös on varhaiskasvatuslain 23 §, jossa säädetään lapsen henkilökohtaisesta varhaiskasvatussuunnitelmasta. Pykälän mukaan päiväkodissa tai perhepäivähoidossa olevalle lapselle on laadittava henkilökohtainen varhaiskasvatussuunnitelma lapsen kasvatukseen, opetukseen ja hoidon toteuttamiseksi. Lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan on kirjattava tavoitteet lapsen varhaiskasvatukseen toteuttamiseksi lapsen kehitystä, oppimista ja hyvinvointia tukevalla tavalla sekä toimenpiteet tavoitteiden toteuttamiseksi. Lisäksi suunnitelmaan kirjataan lapsen tuen tarve, tukitoimenpiteet ja niiden toteuttaminen. Lapsen varhaiskasvatussuunnitelma laaditaan yhteistyössä henkilöstön ja lapsen vanhempien tai muiden huoltajien kanssa. Sen laatimiseen osallistuvat lapsen opetuksesta, kasvatuksesta ja hoidosta vastaavat henkilöt. Päiväkodeissa sen laatimisesta vastaa varhaiskasvatuksen opettaja. Varhaiskasvatuksen sosionomin osaamista voidaan hyödyntää erityisesti lasten ja perheiden palvelujärjestelmän tuntemuksen osalta. Varhaiskasvatuksen erityisopettaja osallistuu lapsen tuen tarpeen, tukitoimenpiteiden tai niiden toteuttamisen arviointiin tarpeen mukaan. Varhaiskasvatuksen opettajan asiantuntijuutta voidaan käyttää perhepäivähoidossa olevan lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaa tehtäessä. Lapsen varhaiskasvatussuunnitelman laatimiseen osallistuvat tarpeen mukaan myös muut viranomaiset, asiantuntijat ja muut tarvittavat tahot. Jos tuen tarpeen arviointi edellyttää sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten asiantuntemusta, on näiden osallistuttava arvioinnin tekemiseen varhaiskasvatuksen järjestäjän pyynnöstä. Lapsen mielipide ja toiveet tulee selvittää ja huomioida lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaprosessissa.

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

Varhaiskasvatuslain 25 § velvoittaa kunnan, kuntayhtymän ja yksityisen palveluntuottajan huolehtimaan siitä, että varhaiskasvatuksessa on riittävä määrä varhaiskasvatuslain 6 luvussa säädettyä eri kelpoisuusvaatimukset täyttävää henkilöstöä, jotta varhaiskasvatukselle 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.

Päiväkodin henkilöstön mitoituksesta säädetään varhaiskasvatuslain 35 §:ssä. Pykälän 1 momentin nojalla päiväkodissa tulee kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olla varhaiskasvatuksessa olevien lasten määrään, heidän ikäänsä ja varhaiskasvatuksessa päivittäin viettämäänsä

aikaan suhteutettuna riittävä määrä henkilöitä, joilla on varhaiskasvatuslaissa säädetty varhaiskasvatuksen opettajan, sosionomin tai lastenhoitajan ammatillinen kelpoisuus. Pykälän 2 momentissa säädetään, että jos päiväkodissa on yksi tai useampi vammaisen tai muuten tuen tarpeessa oleva lapsi, on tämä otettava huomioon lasten taikka 1 momentissa tarkoitettujen henkilöitten lukumäärässä, jollei päiväkodissa ole tällaista lasta varten avustajaa. Avustajaa ei lueta 1 momentissa tarkoitettuun mitoitukseen. Pykälän 3 momentin mukaan päiväkodin yhdessä ryhmässä saa olla yhtä aikaa läsnä enintään kolmea varhaiskasvatuksen tehtävissä olevaa 1 momentissa tarkoitettua henkilöä vastaava määrä lapsia.

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

Varhaiskasvatuslaki velvoittaa, että sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään, lapsen tuen tarvetta, tukitoimia ja niiden toteuttamista koskevat tiedot sekä lapsen henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointia koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä. Lisäksi varhaiskasvatuslain 23 §:ssä tarkoitettu lapsen varhaiskasvatussuunnitelma on salassa pidettävä. Varhaiskasvatuslain 41 § sisältää erityissäännökset oikeudesta poiketa salassapitovelvoitteista. Pykälän 2 momentin mukaan lapsen varhaiskasvatuksesta vastaavilla henkilöillä ja tuen tarpeen, tukitoimenpiteiden tai niiden toteuttamisen arviointiin osallistuvilla henkilöillä on salassapitovelvollisuuden estämättä oikeus saada toisiltaan ja luovuttaa toisilleen sekä varhaiskasvatuksen järjestäjälle ja tuottajalle sellaiset tiedot, jotka ovat varhaiskasvatuksen järjestämisen, tuottamisen ja tuen arvioinnin kannalta välttämättömiä.

Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet

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

Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden (Opetushallitus, 2018) mukaan kehityksen ja oppimisen tuki rakentuu lasten yksilöllisiin tarpeisiin vastaamisesta sekä yhteisöllisistä ja oppimisympäristöihin liittyvistä ratkaisuista. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa tuodaan esille, että lapsen tuen tarve voi vaihdella. Tuen tarve voi olla lyhytaikaista ja vähäistä, jolloin voi riittää yksittäinen tuen muoto tai järjestelyt, joilla tilanteeseen vaikutetaan mahdollisimman nopeasti ja varhaisessa vaiheessa. Osa lapsista tarvitsee enemmän ja säännöllistä tukea tai samanaikaisesti useita tuen muotoja toisiaan täydentävinä. Tukea voidaan antaa lapselle monin tavoin. Tuki voi sisältää pedagogisia, rakenteellisia ja hyvinvointia tukevia muita järjestelyjä. Pedagogisia järjestelyjä ovat esimerkiksi varhaiskasvatuksen erityisopettajan konsultoiva tai jaksottainen tuki, lapsikohtainen ohjaaminen, tulkitsemis- ja avustamispalvelut sekä erityisten apuvälineiden sekä tieto- ja viestintäteknologian käyttö. Lapsen tukeen voi myös kuulua viittomien ja kuvien käyttö tai muu kielen ja kommunikoinnin tukeminen. Rakenteellisia järjestelyjä ovat muun muassa ryhmän lapsimäärän pienentäminen sekä henkilöstön mitoitukseen tai rakentamiseen liittyvät ratkaisut. Hyvinvointia tukevia muita järjestelyjä ovat esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijoiden antama ohjaus ja konsultaatio.

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

Varhaiskasvatuksen järjestäminen

Varhaiskasvatuslain 5 §:n mukaisesti kunnan on huolehdittava lasten varhaiskasvatuksen järjestämisestä asukkaalleen. Kunnan asukkaalla tarkoitetaan sitä, jonka kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on. Jollei lapsella ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa, häntä pidetään sen kunnan asukkaana, jossa hän oleskelee.

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

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

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

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

2.2 Perusopetuslain nojalla annettava tuki

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

HE 148/2021 vp

myöskään säädetä tuen kolmiportaisuudesta, eikä tuen käsitteistö vastaa perusopetuslain tuen käsitteistöä.

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

Oppilaalle, joka tarvitsee oppimisessaan tai koulunkäynnissään säännöllistä tukea tai samanaikaisesti useita tukimuotoja, on perusopetuslain 16 a §:n 1 momentin nojalla annettava tehostetua tukea hänelle tehdyn oppimissuunnitelman mukaisesti. Oppimissuunnitelma on laadittava, jollei siihen ole ilmeistä estettä, yhteistyössä oppilaan ja huoltajan sekä tarvittaessa oppilaan muun laillisen edustajan kanssa. Tehostetun tuen ja oppimissuunnitelman keskeisestä sisällöstä määrätään opetussuunnitelman perusteissa. Perusopetuslain 16 a §:n 2 momentin mukaan tehostetun tuen aloittaminen ja järjestäminen käsitellään pedagogiseen arvioon perustuen moniammatillisesti yhteistyössä oppilashuollon ammattihenkilöiden kanssa.

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

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

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

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

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

Esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet ovat perusopetuslain 14 §:n 2 momentin mukainen Opetushallituksen antama valtakunnallinen määräys, jonka mukaan paikallinen esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelma laaditaan ja esiopetus toteutetaan. Opetussuunnitelman perusteiden laatimista ohjaavat erityisesti perusopetuslaki ja perusopetusasetus (852/1998) sekä esiopetuksen tavoitteita määrittävä valtioneuvoston asetus perusopetuslaissa tarkoitettujen opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta (422/2012).

Oppilas- ja opiskelijahuolto

Esiopetuksessa oleva lapsi kuuluu oppilas- ja opiskelijahuoltolain (1287/2013) mukaisen oppilashuollon piiriin, johon sisältyvät koulutuksen järjestäjän hyväksymän opetussuunnitelman mukainen opiskeluhoito sekä opiskeluhoillon palvelut, joita ovat psykologi- ja kuraattoripalvelut sekä koulu- ja opiskeluterveydenhuollon palvelut. Esiopetuksessa olevien lasten yksilökohtainen terveydenhuolto järjestetään terveydenhuoltolain (1326/2010) 15 §:n mukaisesti osana neuvolapalveluja (HE 67/2013 vp). Oppilas- ja opiskelijahuoltolain 9 § takaa oppilaalle oikeuden saada maksutta sellaista opiskeluhoitoa, jota opetukseen osallistuminen edellyttää.

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

2.3 Sosiaali- ja terveydenhuollon tuen kokonaisuus

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

HE 148/2021 vp

tuen ja palvelujen kokonaisuuden arvioimiseksi, suunnittelemiseksi ja toteuttamiseksi. Vastavia yhteistyösäännöksiä, jotka edellyttävät yhteistyötä varhaiskasvatuksen kanssa, sisältyy myös useaan sosiaali- ja terveydenhuollon säädökseen.

Terveydenhuolto vastaa sellaisista henkilökohtaisten apuvälineiden järjestämisistä, joita lapsi tarvitsee päivittäisissä toiminnoissaan. Esimerkiksi liikkumisen apuvälineet järjestetään lapselle terveydenhuoltolain 29 §:n nojalla. Terveydenhuoltolain 29 §:n mukaan kunnan on järjestettävä potilaan sairaanhoitoon liittyvä lääkinällinen kuntoutus. Lääkinälliseen kuntoutukseen kuuluvat muun muassa toimintakyvyn parantamiseen ja ylläpitämiseen tähtäävät terapiat, kuten puhe- ja toimintaterapia, sekä muut tarvittavat kuntoutumista edistävät toimenpiteet sekä apuvälinepalvelut. Lääkinällisen kuntoutuksen apuvälineet ovat käyttäjilleen maksuttomia sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) nojalla. Varhaiskasvatuksessa voidaan toteuttaa kuntoutusta ja toimintakykyä tukevia toimenpiteitä esimerkiksi fysio-, puhe- tai toimintaterapeutin ohjeistuksen mukaisesti. Toimenpiteitä tehdään kuitenkin varhaiskasvatuksen henkilöstön koulutustausta huomioiden vain siinä määrin, kuin se on osaamiseen nähden mahdollista.

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

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

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

Kehitysvammalain mukainen erityishuolto kuuluu lain mukaan henkilöille, joiden kehitys tai henkinen toiminta on estynyt tai häiriintynyt synnynnäisen tai kehitysiässä saadun sairauden tai vamman vuoksi. Erityishuollon palvelut on lueteltu kehitysvammalain 2 §:ssä. Kehitysvammalain mukaisia palveluja järjestetään vain, jollei henkilö voi saada tarvitsemiaan palveluja muun

lain nojalla. Vammaispalvelulaki on lähtökohtaisesti ensisijainen suhteessa kehitysvammalakiin. Kehitysvammaiselle henkilölle järjestetään hänen vammaisuutensa edellyttämiä palveluja ja tukitoimia ensisijaisesti vammaispalvelulain nojalla siltä osin kuin ne ovat hänen palveluntarpeeseensa nähden riittäviä ja sopivia sekä muutoinkin hänen etunsa mukaisia.

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

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

2.4 Varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen tukea koskevat tilastot

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

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

Tilastokeskuksen tietojen perusteella syksyllä 2019 perusopetuksen oppilaista tehostettua tukea sai 11,6 prosenttia peruskoulun oppilaista ja erityistä tukea 8,5 prosenttia peruskoulun oppilaista. Poikien osuus tuen piirissä olevista oppilaista oli huomattavasti isompi kuin tyttöjen. Tehostetun tuen oppilaista poikia oli 63 ja tyttöjä 37 prosenttia. Erityistä tukea saaneista poikia oli 71 ja tyttöjä 29 prosenttia.

2.5 Nykytilan arviointi

Varhaiskasvatuksen siirryttyä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle on varhaiskasvatusta koskevaa sääntelyä uudistettu useita kertoja. Uuden varhaiskasvatustuksen säännökset lapsen tuen järjestämisen osalta pohjautuvat pääosin ennen varhaiskasvatustusta sovellettavaan lasten päivähoitolaista annettuun lakiin. Lainsäädäntöuudistuksista huolimatta varhaiskasvatuksen tuki on edelleen löyhemmin säädelty kuin esi- ja perusopetuksessa.

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

Asiaan on kiinnitetty huomiota myös hallituksen esityksen (HE 40/2018 vp) eduskuntakäsittelyssä. Varhaiskasvatuksen kokonaisuudistuksen yhteydessä sivistysvaliokunta on todennut mietinnössään (SiVM 5/2018 vp, s. 8 ja 81), että lapsen edun kannalta keskeisin puute hallituksen esityksessä on, että esityksestä puuttui erityiset säännökset lapsen tuen järjestämisestä varhaiskasvatuksessa. Valiokunnan saamista useissa lausunnoissa on toivottu lapsen tukeen ja erityiseen tukeen liittyvien säännösten pikaista uudistamista ja perusopetusta vastaavaan niin sanottuun kolmiportaisen tuen malliin siirtymistä. Sivistysvaliokunta (SiVM 5/2018 vp, s. 9) on edelleen todennut olevan välttämätöntä, että yksityisten palveluntuottajien tarjoamassa varhaiskasvatuksessa lapset saavat yhtä hyvät ja kattavat palvelut kuin kunnallisessa varhaiskasvatuksessa, jotta yhdenvertaisuus lasten kesken toteutuu. Sivistysvaliokunnan mukaan julkisen ja yksityisen palvelun tuottajilla on yhtäläinen velvollisuus järjestää lapselle tämän tarvitsema tuki ja tämä tulee käsitellä myös siinä yhteydessä, kun ryhdytään erilliseen valmistelutyöhön tuen kokonaisuudesta varhaiskasvatuksessa.

Tuen käytännön toteuttaminen varhaiskasvatuksessa

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

Uudistunut varhaiskasvatustuki tuli voimaan 1.9.2018. Lapsen kehityksen ja oppimisen tuen sääntelyyn ei kuitenkaan tehty muutoksia, vaan säännökset ovat peräisin varhaiskasvatustukilain edeltäneestä lasten päivähoitolaista. Varhaiskasvatustukilain mukaan, että lapsen tuen tarve tunnustetaan ja siihen järjestetään tarkoituksenmukaista tukea. Eskelisen ja Hjeltin (2017) sekä Heiskanen ym. (2021) mukaan osa kunnista käyttää perusopetustukilain mukaista tukia jaoteltua tehostettua ja erityiseen tukeen myös varhaiskasvatuksessa. Toimintamalli ei kuitenkaan perustu lakiin. Varhaiskasvatustukilain tai muissa varhaiskasvatusta ohjaavissa asiakirjoissa ei ole säädetty, kuinka nopeasti tuen tulisi järjestyä ja tämän vuoksi välittömästi saatavilla olevat tukitoimet vaihtelevat kunnittain. (Vainikainen ym. 2018, s. 1.)

Nykytilaa kuvaavat tukea koskevat selvitykset

Nykytilaa kuvaa kolme viime vuosina tuotettua selvitystä: opetus- ja kulttuuriministeriön valtakunnallinen selvitys *Varhaiskasvatuksen henkilöstö ja lapsen tuen toteuttaminen* (Eskelinen & Hjelt 2017), valtioneuvoston teettämä tutkimushanke *Oppimisen tuki varhaislapsuudesta toisen asteen siirtymään: tasa-arvon toteuttaminen ja kehittämistarpeet* (Vainikainen ym. 2018) sekä opetus- ja kulttuuriministeriön lainvalmistelun pohjaksi laadittu valtakunnallinen selvitys

Kehityksen ja oppimisen tuki sekä inklusiivisuus varhaiskasvatuksessa. Selvitys nykytilasta kunnallisissa ja yksityisissä varhaiskasvatuspalveluissa sekä esitys kehityksen ja oppimisen tuen malliksi. (Heiskanen ym., 2021).

Opetus- ja kulttuuriministeriön valtakunnallisen selvitystyössä (Eskelinen & Hjelt 2017) kartoitettiin lapsen kehityksen ja oppimisen tuen järjestämistä ja tuen toimenpiteitä, erityisopettajan palvelujen saatavuutta, erityiskasvatuksen moniammatillisen työryhmän toimintaa, kehityksen ja oppimisen tuen kehittämistarpeita sekä perusopetuslain mukaisen kolmiportaisuuden soveltamista varhaiskasvatuksessa. Selvityksen kohteena oli koko varhaiskasvatuksen henkilöstö Suomessa. Henkilöstökyselyyn vastasi kaikkiaan 13 290 varhaiskasvatuksessa työskentelevää henkilöä (24 prosenttia koko varhaiskasvatuksen henkilöstöstä) ja vastauksia saatiin 282 kunnasta (96 prosenttia Manner-Suomen kunnista).

Selvityksen mukaan lapsen kehityksen ja oppimisen tuen osalta lailla säädettäväksi toivottiin tuen kolmiportaisuutta, määritelmää erityistä tukea tarvitsevasta lapsesta, lapsen oikeudesta saada tarvitsemaansa tukea heti tuen tarpeen ilmettyä, varhaiskasvatuksen erityisopettajien määräästä sekä monialaisesta yhteistyöstä. Lisäksi lakiin toivottiin kirjauksia tuen toimenpiteistä, asiantuntijakonsultaatiosta, avustajista sekä hallinnollisen päätöksen tekemisestä.

Selvityksessä ilmenivät kuntien kirjavat käytännöt lapsen kehityksen ja oppimisen tuen järjestämisessä. Noin puolessa kunnista sovellettiin myös varhaiskasvatuksessa perusopetuslain mukaista tehostetun ja erityisen tuen mallia. Tämän nähtiin selkeyttäneen ja yhdenmukaistaneen tuen järjestämisen prosessia sekä parantaneen vuoropuhelua lapsen huoltajien kanssa. Valtaosassa niistä kunnista, joissa kolmiportaista tukea ei sovellettu varhaiskasvatuksessa, odotettiin valtakunnallisia linjauksia asiasta. Pienessä osassa kuntia kolmiportaisen tuen mallia nähtiin varhaiskasvatukseen soveltumattomaksi.

Lapsen kehityksen ja oppimisen tuen toteutumista hankaloittivat tai estivät resurssipula, henkilöstön vaihtuvuus ja puutteet varhaiskasvatuksen toimintakäytännöissä. Yksityisten varhaiskasvatuksen palveluntuottajien osalta kuntien käytännöt vaihtelivat. Pääsääntöisesti tuen tarpeessa olevat lapset sijoitetaan suoraan tai vaihtoehtoisesti siirretään myöhemmin kunnalliseen varhaiskasvatukseen. Kunnat myös tarjoavat yksityisille palveluntuottajille maksutta varhaiskasvatuksen erityisopettajan palveluja. Yksityinen palvelutarjoaja huolehtii selvästi harvemmin itse erityisen tuen järjestämisestä lapselle.

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

Tulosten perusteella tuen arvioidaan toteutuvan varhaiskasvatuksessa pääosin hyvin. Tuki järjestetään osana varhaiskasvatuksen päivittäistä toimintaa. Tuen järjestämisen pääasiallisena

muotona olivat erilaiset joustavat ja pedagogiset järjestelyt lapsen omassa ryhmässä. Rakenteellisia tukitoimia (avustaja, ryhmän pienennys, erityisryhmäsijoitus tai sijoitus integroituun erityisryhmään) sen sijaan järjestettiin vain harvoille tukea tarvitseville lapsille silloinkaan, kun lapsi oli vaativamman tuen tarpeessa. Vaativan tuen tarpeessa oleva lapsi tarvitsee usein samanaikaisesti eri tukimuotoja. Kyselyn tulosten valossa jäi epäselväksi pedagogisen tuen riittävyys niiden lasten kohdalla, jotka tarvitsevat paljon tukea varhaiskasvatussuunnitelman mukaiseen toimintaan osallistumiseen, sekä kehitykseen ja oppimiseen. Tukijärjestelyissä esiintyy myös alueellisia eroja, mikä voi lisätä eriarvoistumista kuntien välillä.

Tulosten valossa epäselväksi jäi se, millaisia resursseja tukea antavilla varhaiskasvatuksen opettajilla, sosionomeilla ja lastenhoitajilla on pedagogisen tuen antamiseen, lisääntyvään suunnitteluun ja muiden ammattilaisten kanssa tehtävään yhteistyöhön. Suomi toisena kielenä -opetukseen varatut resurssit ja käytännöt koettiin myös osin riittämättömiksi. Varhaiskasvatuksen järjestäjät ja palveluntuottajat käyttävät vaihtelevaa lapsen kehityksen ja oppimisen tuen käsitteistöä. Käsitteellinen vaihtelu johtaa kirjaviin tulkintoihin tuen muodoista ja toimenpiteistä. Tämä puolestaan voi vaarantaa lasten koulutuksellisen tasa-arvon. Kyselyn tuloksissa tuen järjestelyt näyttäytyvät kirjavina yksityisissä varhaiskasvatustaluuksissa ja yksityisen ja kunnallisen varhaiskasvatuksen välisessä työnjaossa lapsen kehityksen ja oppimisen kysymyksissä. Näyttää siltä, että yksityisen palveluntuotannon lisääntyminen tuottaa palvelun eriytymistä erityisesti resurssia vaativan lapsen kehityksen ja oppimisen tuen järjestämisen osalta (ks. myös Eskelinen & Paananen, 2018). Tuen järjestämisessä on alueellisia eroja sekä eroja maaseutumaisien, taajaan asuttujen ja kaupunkimaisten kuntien välillä. Maaseutumaisissa kunnissa suurempi osa lapsista sai kehityksen ja oppimisen tukea kuin muissa kuntaryhmissä. Maaseutumaisissa kunnissa tuen järjestely koettiin joustavammaksi ja sen riittävyys ja tarkoituksenmukaisuuteen oltiinkin tyytyväisempiä kuin muissa kuntaryhmissä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön teettämä varhaiskasvatuksen tukea koskeva selvitys (Heiskanen, ym. 2021) julkaistiin maaliskuussa 2021. Selvitys muodostuu aiemman varhaiskasvatuksen tukeen liittyvän tutkimus- ja selvitystiedon koonnista, valtakunnallisen varhaiskasvatuksen ammattilaisille tehdyn kyselyn tuloksista, vanhempien ja varhaiskasvatuksen järjestäjien kanssa pidettyjen pienryhmäkeskustelujen aineistosta sekä kehittämisehdotuksista. Raporttiin sisältyy myös ehdotus varhaiskasvatukseen soveltuvasta kehityksen ja oppimisen tuen mallista. Valtakunnallisen kyselyn tavoitteena oli täydentää aiemmista selvityksistä saatua tietoa ja selvittää, miten ja millaisin järjestelyin kehityksen ja oppimisen tuki toteutuu kunnissa ja yksityisten palveluntuottajien toteuttamassa varhaiskasvatuksessa. Vastaajina oli yhteensä 750 varhaiskasvatuksen erityisopettajaa, varhaiskasvatuksen opettajaa, sosionomia, lastenhoitajaa, avustajaa ja perhepäivähoitajaa sekä varhaiskasvatuksen hallinnon edustajaa. Kyselyn aineisto edustaa erityisesti kunnallisen varhaiskasvatuksen tilannetta ja sen hallinnon, varhaiskasvatuksen erityisopettajien ja perhepäivähoitajien näkökulmaa. Muiden osalta tuloksia voidaan pitää suuntaa antavina. Aineistoa saatiin yhteensä 134 kunnasta. Vastaajista 87 prosenttia edustaa julkista varhaiskasvatusta ja 13 prosenttia yksityistä.

Selvityksen mukaan tuen saamisessa oli vaihtelevuutta niin tukitoimien, varhaiskasvatuksen eri palvelumuotojen kuin eri ikäryhmien osalta. Tuen saatavuudessa on myös alueellisia eroja. Toisaalta kaikille lapsille pystytään järjestämään tukea lapsen sitä tarvitessa, mutta kuitenkin erityisesti rakenteellisen tuen toimia, esimerkiksi lisähenkilöstön tai avustajien palkkaamista, ei ole mahdollista saada siinä määrin kuin lasten tarpeet edellyttäisivät. Rakenteellisen tuen aloittamisen ehtona edellytetään hyvin usein erilaisia lausuntoja, päätöksiä ja diagnooseja. Avustajan ja lisähenkilökunnan saamiseen sekä ryhmäkoon pienentämiseen liittyy paljon ehtoja, mikä käytännössä vaikeuttaa ja hidastaa tuen saamista. Etenkin perhepäivähoidossa avustajan saaminen on harvinaista. Rakenteelliset tukitoimet eivät näin ollen aina toteudu tai niitä ei ole mah-

dollista saada, vaikka lapsella olisi niihin selvästi tarve. Lasten pääsy saatavilla oleviin erityisryhmiin on vastaajien mukaan sattumanvaraista ja hidasta ja niihin pääsemiseen liittyy usein ehtoja tai ne ovat tarjolla etupäässä esiopetusikäisille tai 3—5 -vuotiaille.

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

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

Tässäkin selvityksessä havaittiin, että vastaajien kunnista noin puolessa sovellettiin perusopetuslain mukaista kolmiportaisen tuen rakennetta. Vastaajista lähes viidennes ilmoitti, että kunnassa ei ole käytössä kolmiportaista tukea ja lähes yhtä usea, ettei tiennyt kunnassa käytössä olevaa tuen rakennetta. Tuen mallista näytti siis kyselyn mukaan vallitsevan epätietoisuutta ja tuen portaita oli määritelty eri tavoin. Kokemukset kolmiportaisen tuen mallista olivat positiivisia mutta malliin esitettiin kyselyssä myös parannuksia. Mallia toivottiin yksinkertaistettavaksi muun muassa siten, että hallinnollisia prosesseja ja pedagogisten asiakirjojen laadinnan käytäntöjä kevennettäisiin. Vastaajien mielestä kolmiportaisen tuen mallissa tulisi olla valtakunnalliset kriteerit ja käytänteet ja mallissa tulisi selkeästi määritellä, millaisia palveluja ja tukimuotoja kuuluu millekin tuen portaalle.

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

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

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

Inklusiivisuus varhaiskasvatuksen järjestämisen periaatteena

Suomi on valtiona sitoutunut moniin kansainvälisiin kasvatusta ja koulutusta koskeviin sopimuksiin ja suosituksiin, joiden päämääränä on inklusiivisuuden periaatteiden ja inklusiivisen pedagogiikan edistäminen (mm. Unescon Salamancan julistus 1994 ja sen seurantaraportti vuodelta 2020, YK:n Lasten oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS (59—60/1991), YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista 2016). Lisäksi varhaiskasvatusta ja esi- ja perusopetusta koskeva kansallinen ja kansainvälinen tutkimus ja kehittämistyö ovat alkaneet viime vuosina tuottaa inklusiioon liittyvää tietoa päätöksenteon ja kehittämisen tueksi (Unescon Education for all –liike 1990, Unescon ohjeistus inklusiion toteuttamiseen vuonna 2005 ja vuonna 2009 politiikkaohjeet, Erityisopetuksen strategia OKM 2007, Euroopan erityisopetuksen ja inklusiivisen opetuksen kehittämiskeskusten varhaiskasvatuksen IECE-hanke vuosina 2015—2017, European Agency for Special Needs and Inclusive Education vuodesta 1996, EU komission varhaiskasvatustyöryhmän tuottama raportti Toolkit for Inclusive Early Childhood and Care. Providing High Quality Education and Care to all Young Children 2021, Euroopan Unionin Erasmus+-ohjelma, Inclusive Transitions Across the Early Years eli InTrans-hanke vuosina 2020—2023).

Inklusio mainitaan toiminnan periaatteena lyhyesti varhaiskasvatuksen suunnitelman perusteissa (OPH 2018) sekä esiopetuksen opetussuunnitelman perusteissa (OPH 2014). Lainsäädännöstä käsite ja sen tarkempi kuvaus on toistaiseksi puuttunut. Tästä johtuen inklusio on usein jäänyt toissijaiseksi päämääräksi ja käytännössä vähäisemmin toteutuneeksi varhaiskasvatusta järjestettäessä. Inklusiion määrittelystä ja sen toteuttamisesta käytännössä on myös ristiriitaisia tulkintoja.

Inklusiiossa on kyse varhaiskasvatustoiminnan järjestämisen arvoperustasta ja ideologisesta kokonaisvaltaisesta tavasta ajatella, joka johtaa tietynlaisiin pedagogisiin ratkaisuihin ja toimintakulttuuriin. Inklusiion käytännön toiminnan toteuttamisessa näkyviä arvopohjaisia periaatteita ovat kaikkia lapsia koskevat yhtäläiset oikeudet, tasa-arvoisuus, yhdenvertaisuus, syrjimättömyys, moninaisuuden arvostaminen sekä sosiaalinen osallisuus ja yhteisöllisyys. Inklusiivisuus tulee nähdä kaikkia lapsia koskevana ja varhaiskasvatuksen järjestämiseen kokonaisuutena liittyvänä periaatteena, täten inklusiivisuus koskee myös tukea tarvitsevia lapsia.

Inklusiivisuus on monitahoinen ja –tasoinen ilmiö, jota on kuvattu ekosysteemisenä mallina (mm. Pihlaja & Viitala (toim.), 2018, Heiskanen ym. 2021). Mallin mukaisesti inklusiioon liittyy varhaiskasvatuksen järjestämisen paikka, lähipalveluperiaate eli se, että tuki toteutetaan siellä missä lapsi olisi muutenkin, mutta myös mm. varhaiskasvatuksen järjestämisen edellytykset ja toiminnan lopputulos, jossa tavoitteena on lapsen sosiaalinen ja moninainen osallisuus,

sitoutuneisuus ja oppiminen. Inklusio on ymmärrettävä jatkuvasti kehittyvänä prosessina ja tavoitteena kohti maksimaalista osallisuutta.

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

3 Tavoitteet

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

Lapsen oikeus tukeen sekä laadukkaaseen pedagogiseen varhaiskasvatukseen nousee haasteeksi erityisesti silloin, kun lapsen tarvitsema tuki on vaativaa. Ehdotuksen tavoitteena on parantaa niiden lasten oikeudellista asemaa ja oikeutta saada tukea, joiden tuen tarve on vahvaa. Erityisesti vammaisten ja kehitysvammaisten lasten asemaa parannetaan. Tukea koskeva lainsäädäntö parantaa myös tukea tarvitsevien lasten oikeusturvaa.

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

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Varhaiskasvatuksen laadukas tuen toteuttaminen edellyttää, että laki ohjaa tuen järjestämistä nykyistä selkeämmin. Ehdotettu sääntely luo nykyistä vahvemman jatkumon esi- ja perusopetukseen.

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

Lakiin esitetään lisättäväksi uusi 3 a luku. Luvussa säädettäisiin lapsen oikeudesta varhaiskasvatuksessa annettavaan tukeen, annettavasta tuesta ja tuen toteutuksesta sekä tuen tarpeen arvioinnista sekä erityisen tuen päätöksen antamisesta. Lukuun koottaisiin hajallaan laissa olevat

säännökset lapsen tukeen liittyen samaan lukuun, mikä selkeyttäisi lapselle annettavan tuen säädöspohjaa ja lain sovellettavuutta.

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

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

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

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

Kustannuksia arvioidaan syntyvän erityisestä tuesta ja tukipalveluista annettavien päätösten valmistelusta. Taloudellisen arvioinnin oletuksena on, että hallinnollisista päätöksistä korvataan kunnille se osa, joka tosiasiallisesti on kunnille uutta velvoitetta. Näin ollen esimerkiksi tuen tarpeen arvioinnista, huoltajien osallisuudesta tuen tarpeen arviointiin tai moniammatillisesta yhteistyöstä ei katsota syntyvän kuntiin uusia velvoitteita. Laskelmissa on oletettu, että tehostettua ja erityistä tukea tarvitsevia lapsia olisi varhaiskasvatuksessa samassa suhteessa kuin perusopetuksessa. Tietopalvelu Vipusen tilastojen mukaan perusopetuksessa on ollut erityisen tuen piirissä olevia oppilaita 8,5 prosenttia kokonaismäärästä vuonna 2019 ja tehostettua tukea saavia oppilaita on puolestaan ollut 11,5 prosenttia. Yleistä tukea saavien määrästä ei ole tarkempaa tilastotietoa. Mikäli oletetaan, että kunnallisen varhaiskasvatuksen piirissä (sisältäen myös ostopalvelun ja palvelusetelin, sekä yksityisen varhaiskasvatuksen) on arviolta 253 000 lasta, tarvittavien erityisen tuen päätösten määrä olisi n. 21 500. Laskelmissa on oletettu, että päätöksen tekemiseen tarvittaisiin kaksi työtuntia á 36,00 euroa. Erityisen tuen päätöksistä muodostuisi varhaiskasvatuksen osalta näin ollen kustannuksia 1,5 miljoonaa euroa. Edellisen lisäksi ministeriö arvioi, että osa muuta kuin erityistä tukea saavien lasten vanhemmista, arviolta 5 820 perhettä, joka vastaisi noin 20 prosenttia tehostettua tukea saavien lasten määrästä, tulee pyytämään kirjallisen päätöksen lapselle 15 c §:n mukaisista tukipalveluista ja apuvälineistä. Lisäksi arviolta 5 prosenttia erityisen tuen päätöksen saaneista, eli noin 1 075 perhettä, tulee hakemaan saamaansa päätökseen muutosta. Pyynnöstä tehdyt päätökset tukitoimista sekä erityisen tuen muutoksen haku tuottaisivat noin 6 900 lisäpäätöstä. Päätöksistä ja muutoksenhausta aiheutuvat kustannukset olisivat tällöin yhteensä arviolta 2,04 miljoonaa euroa.

Koska kunta tekisi erityisen tuen päätöksen myös yksityisen palveluntuottajan järjestämän varhaiskasvatuksen piirissä olevalle lapselle, päätöksessä määritellystä tuesta saattaisi syntyä lisäkustannuksia myös kunnalle, esimerkiksi koskien avustajaresurssia ja sen kustannusten jakamista. Kustannusten kompensointi yksityisille palvelun tuottajille perustuu sopimusvapauden piiriin. Kustannusten mahdollinen kompensointi yksityisille varhaiskasvatuksen tuottajille perustuu kuitenkin kuntien harkintaan ja omiin päätöksiin, ja se on huomioitu tämän esityksen tuen järjestämiseen liittyvissä kokonaiskustannuksissa. Kokonaiskustannus sisältää mahdolliset kompensatiot yksityisille palveluntuottajille.

Kustannuksia syntyy myös itse tuen järjestämiseen liittyen. Koska lasten tuen tarpeet ovat yksilöllisiä ja moninaisia, alkaen apuvälineistä aina henkilökohtaiseen avustajaan, yksityiskohtaisia laskelmia tuen toteuttamisen aiheuttamista kustannuksista on mahdotonta laskea. Kunnissa lapsen tarvitseman tuen järjestäminen voitaisiin taata esimerkiksi lisäämällä varhaiskasvatuksen henkilökuntaa. Palkattavan henkilökunnan voimin kuntien olisi mahdollista esimerkiksi pienentää varhaiskasvatuksen ryhmiä tai tarjota nykyistä yksilökohtaisempaa tukea, esimerkiksi erityisopettajan antamaa opetusta ja tukea. Vuosipalkkoja on tarkasteltu Tilastokeskuksen tilastosta ”Kuntasektorin palkat 2019”. Laskennan lähtökohtana on käytetty kokonaisansion keskiarvoa, johon on lisätty lomaraha ja työnantajan sivukulut. Lainvalmistelun yhteydessä on arvioitu, että palkkaamalla kuntiin esimerkiksi 100 varhaiskasvatuksen erityisopettajaa, 110 varhaiskasvatuksen opettajaa ja 100 varhaiskasvatuksen avustajaa, kustannuksia syntyisi arviolta noin 13,0 miljoonaa euroa. Kunta itse lopulta ratkaisee, kuinka se järjestää lapsen tarvitseman tuen, ja miten yleiskatteellinen valtionosuus kohdennetaan. Henkilöstömitoitusta koskevaa säännöstä ei olla muuttamassa.

Varhaiskasvatuksen tuesta aiheutuvat kustannukset olisivat yhteensä noin 15,0 miljoonaa euroa vuositasolla. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 55 §:n 2 momentin mukaisesti laajentuvissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on sata prosenttia mainittujen tehtävien laskennallisista kustannuksista. Varhaiskasvatuksen tuesta aiheutuvat kustannukset maksetaan osana kuntien peruspalveluiden valtionosuutta yleiskatteellisena rahoituksena momentilta 28.90.30 siten, että lain voimaantulovuonna kustannuksista korvataan 5/12, koska laki tulisi voimaan elokuun alusta alkaen. Näin ollen vuonna 2022 kuntien peruspalveluiden valtionosuusmomentilta osoitetaan kunnille 6,250 miljoonaa euroa. Edellisen lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriön momentilta 29.10.20 maksettaisiin menoina ja avustuksina 8,750 miljoonaa euroa varhaiskasvatuksen tuen toimeenpanon tukemiseen vuonna 2022. Vuodesta 2023 alkaen kunnille osoitetaan 15,0 miljoonaa euroa osana kuntien peruspalveluiden valtionosuutta pysyvänä määrärahalisyyksenä. Rahoitus sisältyy vuosien 2022-2025 julkisen talouden suunnitelmaan.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisiin

Varhaiskasvatuksen järjestäminen on säädetty kuntien tehtäväksi varhaiskasvatustalain 5 §:ssä. Lapselle annettavan tuen osalta kunnan olisi varmistettava lapsen tuen tarpeen havaitsemisen ja tarpeellisen tuen tarjoamisen kannalta välttämättömät menettelyt. Kunnan olisi lisäksi kiinnitettävä huomiota monialaisen yhteistyön edellyttämiin käytännön yhteistyörakenteisiin muiden viranomais- ja yhteistyötahojen kanssa.

Yksiselitteistä esimerkkiä kuntakoon mukaisista ratkaisuista ja niiden kustannuksista ei voi arvioida, koska samankokoistenkin kuntien tilanteet, käytännöt ja ratkaisut tuen toteuttamisessa eroavat merkittävästi toisistaan (OKM:n julkaisuja 2021:13). Erityisen tuen päätöksen tekeminen kuuluisi kunnan toimivaltaan. Varhaiskasvatustalain ei säädettäisi, mikä kunnan viranomaisen tai viranhaltijan vastaisi hallintopäätöksen tekemisestä. Asiasta päättäminen kuuluu kunnan toimivaltaan. Lainsäädännön muutos voi vaatia kuntien hallintosääntöjen muuttamista vastaamaan uutta lainsäädäntöä. Hallintopäätöksen tekisi kuntalain (410/2015) 90 §:n mukaisessa hallintosäännössä määritelty kunnan toimielin tai viranhaltija. Valtuusto voi kuntalain 91 §:n mukaisesti hallintosäännössä siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille.

Opetushallituksen tehtävänä on määrätä varhaiskasvatuksen perusteet. Opetushallituksen tulisi määrätä varhaiskasvatuksen perusteet siten, että varhaiskasvatuksen järjestäjät ja tuottajat voisivat ottaa ne käyttöön lain voimaantullessa eli 1.8.2022. Opetushallitus valmistelisi perusteiden muutokset syksyn 2021 aikana. Määräys varhaiskasvatuksen perusteista annettaisiin kevään

2021 aikana sekä suomen että ruotsin kielellä. Opetushallitus järjestäisi tarvittavaa informaatio-ohjausta ja koulutusta paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien laatimiseen liittyen lainsäädännön uudistukseen.

Esitetyt muutokset vaikuttaisivat myös aluehallintovirastojen toimintaan. Ehdotuksen mukaisesti ennen erityisen tuen antamista lapselle tehtäisiin päätös erityisestä tuesta. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös erityisen tuen päätöksen muutoksenhausta. Lapsen tukea koskevaan päätökseen saisi vaatia oikaisua aluehallintovirastolta siten kuin hallintolaisissa säädetään. Sääntely vastaisi perusopetuslain mukaista erityisen tuen päätöksen muutoksenhakua. Ehdotettu sääntely lisää aluehallintovirastojen käsiteltävien oikaisujen määrää. Aluehallintovirastoilta saadun selvityksen mukaan oikaisujen määrä voisi vastata perusopetuksen vuosittaisia oikaisumääriä, eli noin 50–70 oikaisua vuosittain. Tulee kuitenkin huomioida, että varhaiskasvatuslain piirissä olevien lasten määrä on noin puolet vähäisempi kuin esi- ja perusopetuksessa, joten oikaisujen määrä olisi arvioituna noin 25-35. Oikaisujen sijaan tukeen liittyvät kanteluasiat korostuvat esi- ja perusopetuksessa. Oletuksena on, että ehdotettu tuen sääntely voi lisätä myös varhaiskasvatukseen liittyvien kanteluiden määrää aluehallintovirastoissa ja Sosiaali- ja terveystieteiden alan lupa- ja valvontavirastossa. Lisäksi tukeen liittyvät informaatio-ohjaustehtävät lisäävät työmäärää aluehallintovirastoissa. Oleellista on, kuinka sääntelyn toimeenpanon tuki toteutuu valtakunnallisesti, alueellisesti ja paikallisesti.

4.2.3 Yritysvaikutukset

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

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

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

Kunta voi tukea yksityistä varhaiskasvatusta muun muassa tarjoamalla palvelunkäyttäjälle sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain (569/2009) mukaisen palvelusetelin, jolla katetaan yksityisen varhaiskasvatuspalvelun asiakasmaksua. Palveluntuottajan palvelun

maksamiseksi voidaan tarjota palveluseteliä, mikäli palveluntuottaja sitoutuu täyttämään sääntökirjassa asetetut ehdot. Kunta voi määrittää palvelusetelin arvon palvelun tarpeen mukaan esimerkiksi lapsen iän tai lasten tuen tarpeiden mukaan. Tiedossa ei kuitenkaan ole, missä määrin palvelusetelin sääntökirjoja käytetään yksityisten palveluntuottajien tarjoamien tuen järjestelyjen ja tuen tarjoamisen velvollisuuksien määrittelemisessä. Osa kunnista tukee yksityistä varhaiskasvatusta yksityisen hoidon tuen kuntalisällä. Jos kunta ei huomioi palvelusetelin arvossa tai kuntalisässä yksityisen palveluntuottajan tuottamassa varhaiskasvatuksessa olevien lasten tuen järjestämisestä yksityiselle palveluntuottajalle aiheutuvia kustannuksia, tukea tarvitsevista lapsista aikaisempaa suurempi osa saattaa siirtyä kunnallisiin varhaiskasvatuspalveluihin. (Ks. Eskelinen & Paananen, 2018.)

Voidaankin olettaa, että yksityiset varhaiskasvatuksen palveluntuottajat saattaisivat kompensoida lapsen tuen järjestämisestä aiheutuneiden kulujen vuoksi nousseita kustannuksiaan asiakasmaksuja nostamalla. Tällöin riskinä voisi olla, että varhaiskasvatuksesta huoltajilta perittävät maksut saattaisivat nousta ja tosiasiallisesti johtaa tukea tarvitsevan lapsen siirtämiseen kunnalliseen päiväkotiin. Koska yksityinen varhaiskasvatuspalvelu perustuu sopimukseen palveluntuottajan ja lapsen huoltajien välillä, sopimus voidaan päättää kummankin osapuolen toimesta yksipuolisesti. Olisi siis mahdollista, että palveluntuottaja päättäisi palvelusopimuksen perheen kanssa tilanteessa, jossa lapsella on havaittu sellainen tuen tarve, johon vastaaminen aiheuttaisi kustannuksia. Kunta voisi edelleen tukea yksityisiä palveluntuottajia joko rahallista tukea kasvattamalla (palvelusetelin arvo tai yksityisen hoidon kuntalisä) tai tuottamalla tuen palveluita yksityiselle palveluntuottajalle. Niissä kunnissa, joissa varhaiskasvatuspalveluista huomattava osa tuotetaan yksityisesti, yksityisillä palveluntuottajilla on vahva asema lapsen tuen kustannusten jaosta kunnan kanssa neuvotellessa. Todennäköistä onkin, että näissä kunnissa lapsen tuesta aiheutuneista kustannuksista vastaisi kunta.

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

4.2.4 Vaikutukset lapseen ja perheisiin

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

Esitys vahvistaa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen (SopS 59—60, voimaan Suomessa 1991) ja YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista annetun sopimuksen (SopS 27/2016) sekä Unescon Salamancan julistuksen (1994) toimeenpanoa Suomessa. Lain 15 a §:ssä säädettäisiin aikaisempaa selkeämmin ja täsmällisemmin lapsen lakisääteinen oikeudesta varhaiskasvatuksessa annettavaan tukeen. Tämä vahvistaisi lapsen saamaa tukea yksilölliseen kehitykseensä, oppimiseensa ja hyvinvointiinsa heti tuen tarpeen ilmettyä. Mainitun pykälän 2 momentin mukaisesti lapsi saisi myös tehostettua tukea yksilöllisten tarpeidensa mukaisesti, jos varhaiskas-

vatuksen perustoimintana annettava tuki ei ole riittävää. Lapsella olisi täten oikeus saada oppimistaan ja kehitystään tukevaa, intensiteetiltään kasvavaa ja monipuolisia tuen toteuttamistapoja hyödyntävää tukea tarpeidensa mukaisesti.

Lisäksi 15 a §:n 3 momentin mukaan, jos lapsen saama tehostettu tukikaan ei ole riittävää tai hän tarvitsee tukea vamman tai sairauden, kehityksen viivästymän tai muusta lapsen oppimisen ja kehityksen tuen tarpeesta, lapsella on oikeus saada yksilöllisesti suunniteltua erityistä tukea. Tämä vahvistaa edelleen lapsen henkilökohtaisesti saamaa tukea ja antaa oikeuden saada vahvinta varhaiskasvatuksessa annettavaa tukea.

Esitys vahvistaa erityisesti vammaisten, sairaiden ja kehityksessään viivästyneiden lasten asemaa, oikeusturvaa ja tasavertaisuutta lapsen varhaiskasvatuksen toimipaikasta tai asuinkunnasta riippumatta. Lapsen yksilöllistä huomioimista ja tuen toteuttamista sekä sen arviointia edistävät esityksessä olevat täsmennykset siitä, että tehostettua ja erityistä tukea tarvitseva lapsi on otettava huomioon päiväkodin tai perhepäiväkodin henkilöstömitoituksessa ellei kyseisellä lapsella ole avustajaa.

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

Lain 15 b §:n 2 momentissa säädettäisiin pedagogisista, hoidollisista ja rakenteellisista järjestelyistä. Laissa ehdotetaan säädettäväksi myös tukipalveluista, kuten esimerkiksi lapsen oikeudesta erityisopettajan palveluihin, varhaiskasvatukseen osallistumisen edellyttämiin tulkitsemis- ja avustamispalveluihin tai apuvälineiden käyttöön. Lisäksi yhteistyö eri toimijoiden, kuten huoltajien ja ammattilaisten kanssa katsotaan tuen järjestämisen kannalta tärkeäksi. Ehdotus tuen järjestämisestä selkiyttäisi tuen muotojen määrittelyä, yhtenäistäisi kuntien ja varhaiskasvatuksen muiden tuottajien käytäntöjä ja vahvistaa myös lapselle kohdennettavia yksilöllisiä tukimuotoja.

Lapsen oikeutta, oikeusturvaa ja huoltajien oikeutta saada lapselleen erityistä tukea vahvistaa omalta osaltaan se, että esityksen mukaan erityisestä tuesta ehdotetaan tehtäväksi muutoshakukelpoinen hallintopäätös. Lapsi ja huoltajat hyötyisivät hallintopäätöksen laatimisesta, koska päätökseen kirjattaisiin ne annettavat tuen muodot ja tukipalvelut, joihin lapselle syntyisi oikeus. Huoltajat voisivat vaatia päätökseen oikaisua aluehallintovirastolta. Voimassa olevan lain mukaisesti huoltajilla ei ole mahdollisuutta hakea muutosta lapsen saamaan tukeen koska hallinnollista päätöstä lapsen tuesta ei tehdä. Vanhempien asema vahvistuisi edelleen tukitoimia koskevaa päätöstä laadittaessa, koska ennen päätöksen tekemistä varhaiskasvatuksen järjestäjän olisi kuultava lapsen huoltajaa tai laillista edustajaa hallintolain 34 §:n mukaisesti.

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

Esitys selkeyttää myös lapsen tuen järjestämistä yksityisissä varhaiskasvatuspalveluissa. Nykyinen käytäntö, jossa vaativampaa tukea tarvitseva lapsi siirretään tutusta lapsiryhmästä pois

kunnalliseen päiväkotiin, on lapsen ja hänen perheensä kannalta usein kohtuuton. Lapsen edun punninnan tulisi olla tärkein kriteeri lapsen varhaiskasvatuspaikan määräytymisessä. Lapsen tarvitsema tuki toteutuu parhaiten yleisessä, laadultaan hyvässä varhaiskasvatuksen pedagogisessa toimintaympäristössä, jossa on tarjolla kattavasti myös erityispedagogisia menetelmiä.

Tuen järjestämisen selkiytyminen ja vahvistuminen nostavat varhaiskasvatuksen asemaa ja merkitystä lapsen oppimisen, kehityksen ja hyvinvoinnin edistämisessä. Ehdotus myös parantaa huoltajien luottamusta lapsen tuen toteuttamisessa varhaiskasvatuksessa. Tämä saattaa lisätä lasten varhaiskasvatukseen osallistumista, kun varhaiskasvatuksen laatu tuen toteuttamisen osalta paranee. Huoltajat saattavat kokea saavansa nykyistä enemmän tukea omaan vanhemmuuteensa ja lapsen kasvatukseen. Uudistuksen arvioidut positiiviset vaikutukset eivät hyödytä lapsia, jotka eivät ole varhaiskasvatuslain mukaisen varhaiskasvatuksen piirissä.

4.2.5 Yhteiskunnalliset vaikutukset

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

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

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

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Lapsen oikeus tukeen

Lapsen oikeus saada varhaiskasvatuksessa annettavaa tukea vaihtelee kansainvälisesti arvioiden (ks. luku 5.2). Oikeus saada tukea voidaan toteuttaa lailla joko a) *nimenomaisen sääntelyn kautta, joka luo lapselle subjektiivisen oikeuden saada tukea tuen tarpeen ilmetessä*, tai b) *järjestämisvelvoitteen myötä järjestettävää tukea*. Voimassa oleva varhaiskasvatuslaki luo oikeuden varhaiskasvatuksessa annettavaan tukeen varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuuden kautta. Tuen myöntämisen kriteereistä ei ole säädetty. Tämä osaltaan aiheuttaa sen, että varhaiskasvatuksen järjestäjien käytännöt vaihtelevat. Perustuslain 80 §:n mukaisesti yksilön oikeuk-

sien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla. Hallinnon lainalaisuusperiaate ja lakisidonnaisuus edellyttävät, että yksilön oikeuksista säädetään lailla. Lailla nimenomaisesti säättäminen osaltaan edistää oikeusturvaa ja yhdenvertaisuutta. Kyseessä on myös julkisen vallan käytöstä suhteessa yksilöön, jonka tulee perustua lakiin perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisesti. Lähtökohtana on, että kussakin asiassa toimivaltaisen viranomaisen tulee käydä ilmi laista. Edellä mainittu huomioon ottaen esityksessä on valittu vaihtoehto, jonka katsotaan parhaiten toteuttavan perustuslakia ja lapsen oikeutta saada tukea. Lapsen oikeus tukeen esitetään säädettäväksi nimenomaisesti lailla.

Tuen toteuttaminen

Esi- ja perusopetuksessa tukea vahvistetaan portaittain. Perusopetuslaki luo tuelle kolmiportaisuuden rakenteen, jossa tukea vahvistetaan tuen tarpeen mukaisesti. Voimassaolevassa varhaiskasvatuslaissa ei säädetä tuen kolmiportaisuudesta, eikä tuen käsitteistö vastaa perusopetuslain tuen käsitteistöä. Esiopetus järjestetään valtaosin varhaiskasvatuksen yhteydessä. Esiopetukseen sovelletaan perusopetuslakia. Varhaiskasvatuksessa kolmiportaista tuen mallia toteutetaan laajasti käytännössä (ks. 2.1 Varhaiskasvatuslain nojalla annettava tuki).

Lainvalmistelussa arvioitiin myös muita tuen malleja, esimerkiksi perusopetuslakia (642/2010) edeltänyttä tuen ns. kaksiportaisuutta, jossa tukea annettiin vain yleisenä ja erityisenä tukena. Tuen toteutumisessa on tarkoitus luoda nykyistä vahvempi jatkumo esi- ja perusopetukseen. Olemassa oleva käytäntö sekä jatkumo esi- ja perusopetukseen perustelevat varhaiskasvatuksen tuen kolmiportaisuutta. Varhaiskasvatus ja esi- ja perusopetus ovat universaaleja palveluita, joiden osallistumisaste on erittäin korkea. Lapsen tuen tarpeiden moninaisuuteen vastaamiseen edellyttää, että lainsäädännössä on riittävästi keinoja tukea lasta. Varhainen tuki mahdollistaisi, että tuen avulla tuettaisiin oppimista ja kehitystä sekä ehkäistäisiin lapsen oppimiseen, kehitykseen ja hyvinvointiin liittyvien ongelmien syvenemistä ja monimuotoistumista. Liian kategorisessa tuen rakenteessa riskinä voisi olla se, ettei lapsen tuki toteutuisi tai varhainen tuki jäisi toteutumatta, jolloin kehityksen, oppimisen ja hyvinvoinnin ongelmat syvenisivät. Tämän vuoksi esitetään, että varhaiskasvatuksessa annettava tuki olisi kolmiportainen. Tämä myös mahdollistaisi tuen nykyistä paremman jatkuvuuden esi- ja perusopetukseen.

Päätös annettavasta tuesta

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

Valmistelussa on arvioitu, tulisiko hallintopäätös tehdä myös tehostetusta tuesta. Ehdotuksen mukaisesti tehostetun tuen antaminen ei kuitenkaan edellyttäisi hallintopäätöksen tekemistä, vaan kyse olisi tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, kuten esi- ja perusopetuksessa. Tehostettua tukea toteutetaan lapsen tuen tarpeen mukaisesti esimerkiksi lyhytaikaisesti varhaisena tukena joustavasti osana varhaiskasvatuksen perustoimintaa. Tehostetussa tuessa on usein kyse sellaisesta tosiasiallisesta toiminnasta, jossa lasta tuetaan osana varhaiskasvatuksen perustoimintaa, tuen tarpeen mukaan. Hallinnollinen prosessi voisi hidastaa lapsen varhaisen tuen saantia. Sen sijaan erityisen tuen osalta tuki on yleensä kestoiltaan pitkä- ja kokoaikaista ja vahvaa yksilöllistä tukea. Kyse on lapsista, jotka vammaisuuden tai muun vahvan tuen tarpeen perusteella

tarvitsevat tukea ja ovat täten haavoittuvammassa asemassa. Hallintopäätös ja vahvat muutoksenhakukeinot tukevat osaltaan yksilön oikeusturvaa.

Yksityisen palvelun tuottajan järjestämä varhaiskasvatus

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

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

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

5.2 Pohjoismaiden lainsäädäntö

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

Ruotsi

Ruotsissa varhaiskasvatusta koskevat säännökset ovat koululaissa (Skollag 2010:800), jossa Suomen varhaiskasvatusta vastaavasta toiminnasta käytetään termiä *förskola*. Koululain mukaan lapselle, joka tarvitsee kehityksessään erityistä tukea fyysisestä, psyykkisestä tai muusta

HE 148/2021 vp

syystä, on annettava hänen erityistarpeidensa edellyttämä tuki. Lapsen erityisen tuen tarpeen ilmetessä yksikön johtajan on varmistettava, että lapselle tarjotaan tällaista tukea. Lisäksi lapsen huoltajalle on annettava mahdollisuus osallistua erityisten tukitoimien suunnitteluun.

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

Norja

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

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

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

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

Tanska

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

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

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

Islanti

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

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

6 Lausuntopalaute

Esitysluonnos annettiin lausuntokierrokselle lausuntopalvelu.fi -sivustolla 4.5.—11.6.2021. Hallituksen esityksen luonnoksesta pyydettiin lausunnot keskeisiltä sidosryhmiltä, minkä lisäksi myös muut tahot ovat voineet jättää lausuntonsa lausuntopalvelu.fi-palvelussa.

Esityksestä annettiin kaikkiaan 75 lausuntoa. Lausunnon antoivat Lieksan kaupunki, Harjulan Settlementti ry, SAK ry, Tampereen kaupunki, Jyväskylän kaupunki, Turun kaupunki, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Suomen Yrittäjät, Kajaanin kaupunki, Akava ry, Kuusamon kaupunki, STTK ry, Sivistystyönantajat ry, Suomenopettajat ry, Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry, Sateenkaari Koto Oy, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvonta-virasto (Valvira), Nakkilan kunta, Kirkkonummen kunta, Terveystyön ja hyvinvoinnin laitos THL, Raaseporin kaupunki, Itä-Suomen yliopisto, Järvenpään kaupunki, Suomen Vanhempainliitto ry, aluehallintovirastot (yhteislausunto), Suomen Lastenhoitoalan Liitto ry, Opetushallitus, Vantaan kaupunki, Svenska Finlands folkting, Tehy ry, Vammaisfoorumi ry, KT Kuntatyönantajat, Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry, Oppimaa Oy, Lempäälän kunta, Tampereen kaupunkiseudun kunnat (Nokia, Kangasala, Ylöjärvi, Pirkkala, Lempäälä, Orivesi, Vesilahti), Suomen Kuntaliitto, Oulun kaupunki, Erilaisten oppijoiden liitto ry, Suomen varhaiskasvatuksen erityisopettajat sveot ry, Sairaaloiden lastentarhanopettajat SAILA ry, Espoon kaupunki, Kansallinen koulutuksen arviointikeskus, Kuurojen Liitto ry, Hyvinvointialan liitto, Opetusalan ammattijärjestö OAJ ry, Helsingin yliopisto, Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta VANE, Helsingin kaupunki, Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry, Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry, Suomen Psykologiliitto, Monimuotoiset perheet -verkosto, Suomen Monikkoperheet ry, Lastensuojelun Keskusliitto, Autismiliitto ry, Tasa-arvoasiain neuvottelukunta, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Varhaiskasvatuksen Opettajien Liitto, ADHD-liitto ry, Pietarsaaren kaupunki, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Suomen CP-liitto ry, Kehitysvammaisten Tukiliitto ry, Näkövammaisten liitto ry, Yhden Vanhemman Perheiden Liitto ry, SAMS - Samarbetsförbundet kring funktionshinder rf, Saamelaiskäräjät, oikeusministeriö ja tietosuojavaltuutetun toimisto. Lisäksi lausunnon antoi kolme yksityishenkilöä.

Määräaikaan mennessä saapuneiden lausuntojen lisäksi lausuntoajan jälkeen opetus- ja kulttuuriministeriöön saapui joitain yksittäisiä lausuntoja, jotka on kirjattu ja otettu huomioon hallituksen esityksen viimeistelytyössä. Lausunnot ovat luettavissa kokonaisuudessaan esityksen hankesivuilla osoitteessa <https://minedu.fi/hanke?tunnus=OKM004:00/2021>.

Lausunnonantajat kannattivat laajasti sitä, että varhaiskasvatukseen kirjataan lasten oikeus saada tarvitsemaansa tukea kehitykseensä ja oppimiseensa. Esityksen katsottiin olevan tavoitteiltaan ja lähtökohdiltaan perusteltu ja lapsen oikeuksia vahvistava. Esityksen koettiin vahvistavan lapsen oikeuksia. Uudistuksen todettiin olevan tarpeellinen, tärkeä ja odotettu. Myös esityksen taustalla olevia tavoitteita kannatettiin laajasti. Hallituksen esityksen ehdotusta huomioida vuoroasuminen sekä monipaikkaisuus tuen järjestämisessä pääasiallisesti kannatettiin.

Useissa lausunnoissa tehtiin huomioita muun muassa tuen tasoihin, hallintopäätösmenettelyyn sekä eräisiin oikeusturvaan liittyviin erityiskysymyksiin. Myös työvoiman riittävä saatavuus ja yksityisen varhaiskasvatuksen asema aiheuttivat lausujissa huolta. Useissa lausunnoissa muutoksiin varattua määrärahaa ei pidetty riittävänä. Lausunnoissa kustannuksia todettiin aiheutuvan arvioitua enemmän myös erityisestä tuesta tehtävistä hallintopäätöksistä sekä kunnan kompensatioista yksityisille palveluntuottajille. Yleisesti lausunnoissa todettiin, että esityksessä ehdotetut säännökset jäävät osittain liian tulkinnanvaraisiksi. Lausunnoissa tuotiin esiin myös joitakin muutos- ja täsmennysehdotuksia ehdotettuihin säännöksiin sekä annettiin teknisluonteisia huomioita.

Inklusiotavoitteen lisäämistä lakiin kannatettiin ja muutosta pidettiin tärkeänä. Sen katsottiin myös tukevan varhaiskasvatukseen 5 §:n 4 momentin mukaista lähipalveluperiaatetta. Lausunnoissa kuitenkin toivottiin, että inklusiokäsitettä avattaisiin tarkemmin lainsäädännön perusteissa. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausunnossa katsottiin, että termi itsessään ja sen merkityssisältö voi jäädä soveltajalleen ja palveluiden käyttäjille vieraaksi ja sen sisällön tulkinnassa saattaa esiintyä perustellustikin erilaisia tulkintoja ja käsityksiä. Esitettyjen säännösten myötä korostuu edelleen varhaiskasvatuksen järjestämispaikan merkitys tuen tarpeessa olevan lapsen varhaiskasvatusoikeuden yhdenvertaiselle ja tosiasialliselle toteutumiseksi. Vastaavasti esiin nostettiin varhaiskasvatuksen järjestämispaikan merkitys tuen tarpeessa olevan lapsen varhaiskasvatusoikeuden yhdenvertaiselle ja tosiasialliselle toteutumiseksi ja sitä myöten subjektiivisen oikeuden toteutumiseksi. Lausuntopalautteen perusteella säännöksen perusteluita ja periaatteen suhdetta esimerkiksi pien- ja erityisryhmiin täsmennettiin. Lisäksi lausuntopalautteen johdosta varhaiskasvatuksen järjestämispaikka nostettiin yhdeksi erityisen tuen yhteydessä päätettäväksi asiaksi, ja näin muutoksenhaun alaiseksi asiaksi.

Useissa lausunnoissa huomautettiin, että kolmiportaisen tuen mallista huolimatta tuen on oltava joustavaa ja lapsen tarpeisiin vastaavaa. Tuen tulisi myös olla saatavilla viivytyksettä. Lausuntopalautteen perusteella tuen antamista viivytyksettä täsmennettiin. Lisäksi lisättiin säännös siitä, että erityisen tuen päätös voitaisiin panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana. Huolta monissa lausujissa aiheuttikin se, että esitysluonnoksesta saa käsityksen, jonka mukaan tuen saamisessa edettäisiin aina portaittain eikä lapsen yksilöllisistä tuen tarpeista lähtien. Hallituksen esityksen säännöskohtaisiin perusteluihin täsmennettiin, että tuen tasoilla voidaan siirtyä joustavasti molempiin suuntiin, eikä esimerkiksi erityisen tuen saaminen edellytä, että lapsen olisi pitänyt saada tehostettua tukea.

Monissa lausunnoissa myös tuen tasojen välille toivottiin selkeämpää eroa. Erityisesti toivottiin tehostetun ja erityisen tuen välisen rajanvedon selkeyttämistä, sillä esityksen todettiin jättävän epäselväksi, mitä sisällöllistä eroa tuen eri tasoilla on. Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa oli avattu tuen eri tasoja kuvaamalla esimerkiksi sitä, keitä lapsia tehostetun tuen piiriin voisi kuulua. Lausuntopalautteen perusteella tämänkaltaisesta listauksesta luovuttiin, koska kuvausta pidettiin tulkinnallisesti haastavana. Lausujat toivoivat, että tuen eri tasojen konkretisointi perustuisi nimenomaisesti annetun tuen kuvaukselle. Tämän perusteella tuen kuvauksia täsmennettiin.

Tuen järjestämisen jaottelua pedagogiseen, rakenteelliseen ja hoidolliseen tukeen pidettiin perusteltuna ja sen koettiin tuovan hyvin esille tukimuotojen moninaisuutta. Joissain lausunnoissa nousi esiin, että tuen eri muodot jäävät esityksessä kuitenkin hieman epäselviksi. Erityisesti rakenteellisen tuen muotoihin toivottiin selkeämpiä määrittelyjä. Lausuntopalautteen perusteella tuen muotoja täsmennettiin. Tuen tasoja täsmennettiin siten, että tuen intensiteetti, sisältö ja kesto muuttuvat tuen vahvistuessa. Myös tuen tarpeen kuvausta täsmennettiin lausuntopalautteen pohjalta. Lausuntopalautteen johdosta ehdotettua 15 b § lapselle annettavasta tuesta ja tuen toteutuksesta muutettiin myös selkeyden vuoksi siten, että pykälä jaettiin kahdeksi erilliseksi pykäläksi. Ehdotetussa 15 b §:ssä säädetään tuen toteutuksesta ja 15 c §:ssä tukipalveluista.

Useissa lausunnoissa esitettiin, että tuen tarpeen arviointia koskevaa sääntelyä tulisi täsmentää. Muutosehdotuksena esitettiin, että varhaiskasvatuksen erityisopettajan tulisi osallistua lapsen tuen prosesseihin aina, eikä ainoastaan tarpeen mukaan. Lisäksi moniammatillista yhteistyötä tuen tarpeen arvioinnissa ehdotettiin täsmennettäväksi. Ehdotettu sääntely tuen arvioinnista vastaa pääasiallisesti voimassaolevaa sääntelyä tuen tarpeen arvioinnista, eikä sitä muutettu lausuntopalautteen perusteella.

Lisäksi useissa lausunnoissa nostettiin varhaiskasvatuksen järjestämiseen ja saavutettavuuteen liittyviä ilmiöitä, vuorohoidon järjestämiseen liittyviä haasteet sekä kunnassa olevien lasten oikeus varhaiskasvatukseen. Muutamissa lausunnoissa, esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausunnossa ehdotettiin psykologi- ja kuraattoripalveluiden tuomista lakiin, kuten perusopetuksessa. Ehdotettuja palveluita ei kuitenkaan sisällytetty lausuntopalautteen perusteella lakiin. Psykologi- ja kuraattoripalvelut ovat saatavilla varhaiskasvatusikäisille lapsille sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden kautta, esimerkiksi neuvolapalveluissa. Vastaavasti myös eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossa puutteena pidettiin sitä, ettei siinä ole tarkemmin arvioitu erityistä tukea tarvitsevan lapsen kuljetusten järjestämistä, kuljetusten merkitystä lapsen varhaiskasvatusoikeuden toteuttamisessa eikä mahdollista tarvetta kohtuullisten mukautusten huomioimiseen kuljetuksista päätettäessä. Esitystä ei lausuntopalautteen perusteella muutettu. Voimassa olevassa varhaiskasvatuslaissa ei säädetä kuljetusten järjestämisestä varhaiskasvatuksen toimipisteen ja kodin välillä vastaavasti kuin perusopetuksessa. Kuljetuspalveluiden järjestäminen vaatisi laajempaa selvitystä kuljetustarpeista ja sen valtionaloudellisista kustannuksista. Muun muassa eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossa nousi myös esiin viittomakielisten lasten oikeus saada varhaiskasvatusta omalla äidinkielellään. Lausunnoissa toivottiin, että varhaiskasvatuksen kieltä koskevan 8 §:n muutostarpeet viittomakielisten lasten näkökulmasta selvitettäisiin esityksen jatkovalmistelun yhteydessä. Lausuntopalautteen johdosta varhaiskasvatuksen kieltä koskevia muutoksia ei esitetty tehtäväksi. Ministeriö arvioi myöhemmin lainvalmistelun tarvetta lapsen oikeudesta viittomakieliseen varhaiskasvatukseen sekä tuen saamisen että kielellisten oikeuksien näkökulmasta myöhemmin, omana kokonaisuutenaan. Ministeriö selvittää lapsen saaman tuen tilannetta vuorohoidossa osana varhaiskasvatustlain uudistusten vaikuttavuuden arviointia vuonna 2022.

Valtaosa lausunnonantajista kannatti ehdotusta siitä, että päätös tehtäisiin vain erityisestä tuesta, jolloin yleistä ja tehostettua tukea olisi mahdollista saada ilman hallintopäätöstä, kuten perusopetuksessa. Tämän todettiin olevan joustavaa ja turvaavan lapsen tuen saamisen silloinkin, kun erityisen tuen hallintopäätösprosessi on meneillään. Toisaalta muutaman lausunnonantajan mielestä yleisen ja tehostetun tuen antaminen ilman hallintopäätöstä voisi nimenomaan jättää lapsen ilman tarvitsemaansa tukea. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausunnossa kiinnitettiin huomiota siihen, että tulkitsemis- ja avustamispalvelujen ja apuvälineiden järjestämisestä muulle kuin erityistä tukea saavalle lapselle tulisi antaa hallintopäätös. Lausunnon mukaan tilanteissa, joissa huoltajien näkemykset lapsen tulkitsemis- ja avustamispalveluista tai apuvälineistä koskevasta tarpeesta poikkeavat toisistaan, lapsen ja hänen huoltajiensa oikeusturva

edellyttää, että huoltajia tarvittaessa ohjataan tekemään asiaa koskeva hakemus, jonka johdosta varhaiskasvatuksesta vastaava toimielin tai sen alainen viranhaltija tekee hallintolaissa hallintopäätökselle asetetut vaatimukset täyttävän, valituskelpoisen päätöksen. Lausuntopalautteen perusteella täsmennettiin, että tukipalveluista saisi pyydettyä hallintopäätöksen. Ehdotusta siitä, että erityisen tuen päätöksessä tulisi mainita lapselle annettavan tuen muodot ja tukipalvelut, pidettiin kannatettavana. Useiden lausunnonantajien ehdotuksesta, esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausunnossa tekemien huomioiden johdosta myös tuen järjestämisen paikka lisättiin päätöksessä päätettäviin asioihin. Varhaiskasvatustalain muutoksenhakusäännöksiä tehtiin teknisluontoisia huomioita ja kehoitettiin ajantasaistamaan vanhentuneet viittaussäännökset kumottuun hallintolainkäyttölakiin. Vanhentuneet viittaussäännökset muutettiin vastaamaan voimassaolevaa sääntelyä. Lisäksi yksityisten palveluntuottajien osalta sääntelyä täsmennettiin siten, että palveluntuottajan sijaintikunta tekisi hallintopäätöksen erityisestä tuesta palveluntuottajan pyynnöstä, ellei kunnan järjestämismääräykset olisi todennettavissa. Varhaiskasvatustalain toivottiin selkeää määrittelyä siitä, miten tuen tarve vaikuttaa lasten tai henkilöstön lukumäärään päiväkodin ja perhepäiväkodin lapsiryhmässä. Ehdotettua sääntelyä ei lausuntopalautteen pohjalta muutettu, koska kyseessä oli teknisluonteinen viittaus tuen tarpeeseen, mikä ei muuttanut henkilömitoitusta koskevaa sääntelyä sisällöllisesti.

Muutamissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota, että perustuslaillisessa arvioinnissa määriteltiin rekisterinpitäjä lapsen varhaiskasvatussuunnitelman laatijan kautta. Esityksessä esitettiin, että lapsen tukeen liittyvien henkilötietojen käsittelyssä rekisterinpitäjänä olisi pääsääntöisesti se taho, jonka organisaatioon varhaiskasvatuksen opettaja kuuluu. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain 11 §:ssä kunta on määritelty palvelusetelillä järjestettävässä palveluksessa syntyvien asiakasasiakirjojen rekisterinpitäjäksi. Lausuntopalautteen perusteella korjattiin virheellinen tulkinta. Kunta on myös lapsen tukeen liittyvien henkilötietojen rekisterinpitäjä palvelusetelillä tai ostopalveluna toteutetussa varhaiskasvatuksessa, ja yksityinen palveluntuottaja toimii henkilötietojen käsittelijänä.

7 Säännöskohtaiset perustelut

3 §. *Varhaiskasvatuksen tavoitteet.* Pykälän 1 momentin 2 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että varhaiskasvatuksen tavoitteena olisi tukea lapsen oppimisen edellytyksiä ja edistää elinikäistä oppimista ja koulutuksellisen tasa-arvon toteuttamista *inklusiivisten* periaatteiden mukaisesti. Inklusiivisuus on ollut varhaiskasvatuksen järjestämisen periaatteena jo pitkään, mutta periaatteen toteuttamista vahvistetaan kirjaamalla inklusiivisuuden tavoite lakiin.

Inklusiivisuuden tavoite korostaa varsinkin vammaisten ja tukea tarvitsevien lasten oikeutta kuulua omaan vertaisyhteisöihin. Inklusiivisuuden tavoite on varhaiskasvatuksen kaikessa toiminnassa ja kaikkien lasten kohdalla, ei vain nyt ehdotettavan tuen toteuttamisessa ja tukea tarvitsevan lapsen osalta.

Inklusiivisuuden tavoite kattaa koko varhaiskasvatuksen toimintakulttuurin. Inklusiivisuuden tavoite on jatkuvasti kehittyvä prosessi ja tavoite kohti jokaisen lapsen täysimääräistä osallisuutta. Inklusiivisuusperiaate on voimassa useissa kansainvälisissä sopimuksissa, joihin Suomi on valtiona sitoutunut. Inklusiivisuuden periaatetta kansainvälisissä sopimuksissa on avattu tarkemmin hallituksen esityksen luvussa 2.5 *Nykytilan arviointi*. Inklusiivisuudessa on kyse varhaiskasvatustoiminnan järjestämisen arvoperustasta ja ideologisesta kokonaisvaltaisesta tavasta ajatella, joka johtaa sellaisiin pedagogisiin ratkaisuihin ja toimintakulttuuriin, joka tukee ja edistää lapsen osallisuutta. Inklusiivisuus liittyy siis paitsi lapsen varhaiskasvatuspaikkaa koskeviin järjestelyihin niin myös kokonaisvaltaisesti pedagogisen toiminnan toteuttamiseen. Inklusiivisuuden käytännön toiminnan toteuttamisessa näkyviä arvopohjaisia periaatteita ovat kaikkia lapsia koskevat yhtäläiset

oikeudet, tasa-arvoisuus, yhdenvertaisuus, syrjimättömyys, moninaisuuden arvostaminen sekä sosiaalinen osallisuus ja yhteisöllisyys.

Inklusiivisten periaatteiden mukaisesti jokaisella lapsella on lähtökohtaisesti oikeus omassa lapsiryhmässään toteutuvaan varhaiskasvatukseen sekä kehityksen ja oppimisen sekä hyvinvoinnin tukeen. Lapsella on kuitenkin tuen tarpeidensa mukaisesti oikeus myös varhaiskasvatuksen ja tuen toteuttamiseen pienryhmässä tai erityisryhmässä. Inklusiivisen pedagogiikan toteuttamisen edellytyksenä varhaiskasvatuksessa on laadukas pedagoginen ja hoidollinen toiminta, erityispedagoginen osaaminen, kasvatus- ja opetushenkilöstön sitoutuminen inklusiivisiin periaatteisiin, ympäristön muokkaaminen lapsille sopivaksi ja yhteistyö vanhempien ja monialaisten ammattilaisten kanssa. Tärkeitä elementtejä ovat myös inklusion johtaminen sekä inklusion toteutumisen arviointi.

Inklusiivisuus toteutuu laadukkaassa pedagogisessa ja hoidollisessa toiminnassa, erityispedagogisessa osaamisessa, kasvatus- ja opetushenkilöstön sitoutumisessa inklusiivisiin periaatteisiin, ympäristön muokkaamisessa lapsille sopivaksi ja yhteistyössä vanhempien ja monialaisten ammattilaisten kanssa.

3 a luku. Oikeus varhaiskasvatuksessa annettavaan tukeen

Lakiin esitetään lisättäväksi uusi 3 a luku. Luvun nimi olisi *Oikeus varhaiskasvatuksessa annettavaan tukeen*. Luvussa säädettäisiin lapsen oikeudesta varhaiskasvatukseen annettavaan tukeen, annettavasta tuesta ja tuen toteutuksesta sekä tuen tarpeen arvioinnista ja erityisen tuen päätöksestä. Lukuun koottaisiin laissa tukea koskevat säännökset saman luvun alle, mikä selkeyttäisi varhaiskasvatuksessa annettavan tuen säädöspohjaa ja lain sovellettavuutta.

Ehdotettua sääntelyä sovellettaisiin kaikkeen varhaiskasvatukseen mukaiseen varhaiskasvatukseen riippumatta varhaiskasvatuksen järjestäjästä tai tuottajasta.

15 a §. Lapsen kehityksen, oppimisen ja hyvinvoinnin tukeminen. Ehdotettu pykälä olisi nykytilaan nähden uusi. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi lapsen oikeudesta saada tukea varhaiskasvatuksessa. Pykälässä säädettäisiin varhaiskasvatuksessa annettavasta tuesta: yleisestä tuesta, tehostetusta tuesta ja erityisestä tuesta.

Pykälän 1 momentin mukaan varhaiskasvatukseen osallistuvalla lapsella olisi oikeus saada hänen yksilöllisen kehityksensä, oppimisensa tai hyvinvointinsa edellyttämää yleistä tukea tuen tarpeen ilmettyä osana varhaiskasvatuksen perustoimintaa. Säännös kattaisi kaikki varhaiskasvatustilain soveltamisalan piirissä olevat lapset, ellei lapsi saisi tehostettua tai erityistä tukea. Yleinen tuki muodostuisi yksittäisistä tukimuodoista. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi yksittäisiä pedagogisia ratkaisuja sekä tukitoimia, joilla tilanteeseen vaikutetaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa osana varhaiskasvatuksen perustoimintaa. Yleinen tuki olisi pääsääntöisesti lyhytkestoista ja intensiteetiltään matalampaa kuin tehostetussa ja erityisessä tuessa. Tuen antamiseen ei liittyisi hallintopäätösmenettelyä, vaan tukea annettaisiin tuen tarpeen ilmetessä. Tuki toteutettaisiin pääsääntöisesti lapsen omassa ryhmässä, osana varhaiskasvatuksen perustoimintaa.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi tehostetusta tuesta. Jos 1 momentissa tarkoitettu yleinen tuki ei olisi riittävää tai lapsi tarvitsisi vahvempaa tukea, olisi tukea annettava tehostetuna tukena. Tukea annettaisiin matalalla kynnyksellä lapsen yksilöllisten tarpeiden mukaisesti. Tehostettu tuki muodostuisi säännöllisistä ja samanaikaisesti toteutettavista useista tukimuodoista. Tuen tehostaminen toteutuisi esimerkiksi siten, että tuen suunnittelua ja toteuttamistapoja lisättäisiin tai niiden intensiteettiä kasvatettaisiin. Tuki olisi luonteeltaan vahvempaa kuin

yleinen tuki. Tukea annettaisiin niin kauan kuin lapsi tarvitsee tukea. Tuen tehostaminen voisi olla lyhytkestoista tai pidempään jatkuvaa. Tuen tehostaminen voisi johtua lapsen väliaikaisesta tuen tarpeesta esimerkiksi lievästä kielenkehityksen häiriöstä, mutta myös pidempiaikaisesta tuen tarpeesta. Oikea-aikaisesti annettu tehostettu tuki ennaltaehkäisisi lapsen myöhempää tuen haasteiden moninaistumista.

Ratkaisu lapsen tarvitsemasta tuen tasosta olisi arvioitava tapauskohtaisesti, lapsen tuen tarpeen mukaisesti. Varhaiskasvatuksen henkilöstö tekisi ratkaisun tuen tehostamisesta. Aloite tuen tehostamiselle voisi syntyä lapsen ryhmän henkilöstön tai huoltajien kanssa käydyn keskustelun tai huomioiden johdosta. Tuen tehostaminen tulisi aloittaa heti tuen tarpeen ilmettyä. Lapsen mahdollinen myöhempi diagnoosi tai kuntoutuksen aloittamista ei voisi käyttää tuen saamisen ehtona. Ehdotuksen tuen tehostamisesta varhaiskasvatuksen järjestäjälle tai tuottajalle tekisi varhaiskasvatuksen opettaja tai erityisopettaja. Se mille taholle tuen tehostamisen ratkaiseminen kuuluisi organisaatiossa, jäisi varhaiskasvatuksen järjestäjän tai tuottajan päätettäväksi. Kyseessä olisi tosiasiallinen hallintotoimi, kuten yleisen tuen antaminen, eikä tuen tehostaminen edellyttäisi hallintopäätöksen antamista.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi erityisestä tuesta. Jos 2 momentissa tarkoitettu tuki ei olisi riittävää tai lapsi tarvitsisi tukea vammasta, sairaudesta, kehityksen viivästyisestä tai muusta, merkittävästi toimintakykyä alentavasta lapsen oppimisen ja kehityksen tuen tarpeesta johtuen olisi tukea annettava yksilöllisesti suunniteltuna erityisenä tukena. Kyseessä olisi vahvin varhaiskasvatuksessa annettavan tuen muoto. Erityinen tuki muodostuisi useista tukimuodoista, tukipalveluista ja olisi jatkuvaa tai kokoaikaista. Erityisestä tuen antamisesta olisi tehtävä ehdotetun 15 e §:n mukainen hallintopäätös. Lapselle annettaisiin erityistä tukea heti tuen tarpeen ilmetessä. Erityisen tuen antaminen ei edellyttäisi tehostetun tuen saamista, vaan lapsi voisi siirtyä suoraan yleisestä tuesta erityiseen tukeen, mikäli tuen tarve vaatii erityisen tuen antamista.

Lapselle sopivin tuen taso ja tuen tarpeen määrittely perustuisi lapsen toimintakykyyn ja yksilöllisiin tarpeisiin. Lapsella olisi kaikilla tuen tasoilla oikeus saada tukea mahdollisimman pian, kun avun ja tuen tarve on havaittu. Lapsen tuen saanti ei edellyttäisi esimerkiksi lääketieteellistä diagnoosia. Kaikilla tuen tasoilla lapsella olisi oikeus 15 c §:ssä 1 momentissa mainittuihin tuen palveluihin ja apuvälineisiin lapsen tuen tarpeen mukaan.

Lain 35 §:n 2 momenttia ja 38 §:n 2 momenttia ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että erityisen ja tehostetun tuen piiriin kuuluva lapsi on otettava huomioon päiväkodin ja perhepäivähoidon henkilöstön mitoituksessa, ja tarpeen mukaan lapselle annettaisiin varhaiskasvatusta pien- tai erityisryhmässä.

15 b §. Lapsen tuen toteutus. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi tuen toteuttamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan tuki voisi sisältää lapsen tarvitsemia pedagogisia, rakenteellisia ja hoidollisia järjestelyjä. Säännös olisi nykytilaan nähden uusi. Tuen muotoja käytettäisiin kaikilla tuen tasoilla, lapsen tuen tarpeen mukaisesti. Tuen muotoja voisi saada samanaikaisesti, heti tuen tarpeen ilmettyä osana varhaiskasvatuksen perustoimintaa.

Pedagogisia tuen muotoja olisivat varhaiskasvatuksen toistuvien toimintojen ja struktuurin luominen lapsen päivän rakenteeseen, sensitiiviset ja saavutettavat vuorovaikutus- ja kommunikointitavat, kuten esimerkiksi puhetta korvaavat kommunikaatiomenetelmät ja lapsen tarpeisiin vastaamisen edellyttämät yhteiset pedagogiset ja erityispedagogiset toimintatavat ja -menetelmät. Pedagogisiin tukimuotoihin kuuluisivat myös toiminnan suunnittelu, havainnointi, dokumentointi ja arviointi.

Rakenteellisia tuen muotoja olisivat henkilöstön lapsen tuen tarpeen havaitsemiseen ja sen toteuttamiseen liittyvän osaamisen ja erityispedagogisen osaamisen lisääminen esimerkiksi täydennyskoulutuksen avulla, tarvittavan henkilöstön lisääminen lapsiryhmään ja/tai henkilöstörakenteen tarkastelu ja muuttaminen lapsen tuen tarpeen mukaan sekä lapsimäärän pienentäminen lapsiryhmässä. Rakenteellisia tuen muotoja olisivat lisäksi varhaiskasvatukseen osallistumisen edellyttämät tulkitsemis- ja avustamispalvelut sekä apuvälineiden käyttäminen. Myös pien- tai erityisryhmä voisi olla rakenteellinen tukimuoto.

Hoidollisia tuen muotoja olisivat keinoja, joilla vastataan lapsen perushoitoon, hoivaan sekä avustamiseen ja lapsen tarvitessa myös terveydenhoidollisiin tarpeisiin. Nämä voivat olla esimerkiksi lapsen pitkäaikaissairauksien hoitoon, lääkitykseen, ruokavalioon ja liikkumiseen liittyvät avustamisen tarpeet ja apuvälineet. Niin rakenteelliset kuin hoidollisetkin tukitoimet olisi aina suunniteltava pedagogisesti niin, että lapsen osallisuus, oikeus oppia ja toimia osana vertaisryhmää toteutuvat parhaalla mahdollisella tavalla.

Varhaiskasvatuksen toimipaikoissa tulee aina tapauskohtaisesti arvioida, voidaanko lääke- tai sairaudenhoito toteuttaa osana perustoimintaa. Tämä liittyy jokaisen lapsen kohdalla lapsen tilanteen kokonaisarviointiin. Lapsen lääke- tai sairaudenhoito ei kuitenkaan olisi riippuvainen varhaiskasvatuslain mukaisesta tuen tasosta, vaan hoitoa annettaisiin tuen tasosta riippumatta lapsen tarpeen mukaan.

Edellä kuvatut listaukset tuen muodoista ei olisi katsottava tyhjentäväksi, vaan tuen käytännön toteuttamistapa jäisi paikalliseen ja tapauskohtaiseen harkintaan siten, että ratkaisu toteuttaa lapsen etua ja tuen tarvetta.

Pykälän 2 momentin mukaan lapsen tuen tarve, tukitoimenpiteet ja niiden toteuttaminen kirjattaisiin lain 23 §:ssä tarkoitettuun lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan. Momentti vastaa nykyistä lain 23 §:n sääntelyä. Kirjaamiseen ei muutoin esitetä muutoksia ja näin ollen tuen kirjauksista vastaisi edelleen lain 23 §:n mukaisesti päiväkodeissa varhaiskasvatuksen opettajaksi kelpoinen henkilö.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tilanteesta, jossa lapsi osallistuu useamman kuin yhden varhaiskasvatuksen järjestäjän tai tuottajan varhaiskasvatukseen. Jos lapselle tehtäisiin varhaiskasvatuslain 15 d §:ssä tarkoitettu hallintopäätös, olisi tuki suunniteltava, toteutettava ja arvioitava yhteistyössä lapsen edun mukaisesti. Kukin varhaiskasvatuksen järjestäjä tekisi kuitenkin päätökset tuen antamisesta itse siten kuin 15 e §:ssä säädetään.

Pykälän 4 momentti sisältäisi informatiivisen viittauksen jo olemassa olevaan 35 §:n 2 momenttiin ja 38 §:n 2 momenttiin, joissa säädetään päiväkodin ja perhepäivähoidon henkilöstön mitoituksesta.

15 c §. *Lapselle annettavat tukipalvelut.* Ehdotettu pykälä olisi nykytilaan nähden uusi. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi lapsen oikeudesta saada tuen tarpeen vaatiessa pykälässä säädettyjä tukipalveluita. Lapsella olisi oikeus saada varhaiskasvatuksen erityisopettajan konsultatiota ja opetusta sekä varhaiskasvatukseen osallistumisen edellyttämiä tulkitsemis- ja avustajapalveluita sekä apuvälineitä.

Erityisopettajan antama tuki olisi lapsi- ja/tai ryhmätasoisesti annettavaa opetusta. Tuki voisi olla myös konsultatiivista tukea, jolloin tuki kohdentuisi lapsen ryhmän henkilöstölle ja/tai lapsen huoltajille.

Varhaiskasvatuksen järjestäjä vastaisi niistä tukitoimista ja apuvälineistä, joita lapsi tarvitsee varhaiskasvatukseen osallistumiseensa. Tällaisia tukitoimia olisivat esimerkiksi nimenomaisesti varhaiskasvatuksessa tarvittavat toiminnan käytännön järjestämiseen, liikkumiseen ja muihin fyysisiin toimintoihin liittyvät järjestelyt, kuten esimerkiksi pyörätuoliliuskat ja kaiteet.

Apuvälineet voisivat liittyä esimerkiksi lapsen kommunikaation, näön, kuulon, liikkumiseen tai muuhun fyysiseen tarpeeseen. Tällaisia apuvälineitä olisivat lapsen oppimisen ja kehityksen tukemiseksi tarvittavat lelut, kommunikointia ja vuorovaikutusta tukevat välineet, kuten esimerkiksi kommunikointia tukevat tietoteknisetsovellukset, pelit tai äänikirjat.

Avustajapalvelut olisivat yksittäiselle lapselle tai koko ryhmälle suunnattua tukea.

Kaikilla tuen tasoilla lapsella olisi oikeus 15 c §:ssä mainittuihin tuen palveluihin ja apuvälineisiin lapsen tuen tarpeen mukaan.

Varhaiskasvatuksen järjestäjä vastaisi niistä tukipalveluista ja apuvälineistä, joita lapsi tarvitsee varhaiskasvatukseen osallistumiseensa. Palvelut, joita lapsi tarvitsee jokapäiväisessä elämässään, kuuluisivat nykytilan tulkinnan mukaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä varten, esimerkiksi vammaispalveluiden tai vakuutuksen perusteella.

15 d §. Tuen tarpeen arviointi. Pykälä olisi lakiteknisesti uusi, mutta sen sisältö vastaisi pitkälti voimassaolevan lain 23 §:n mukaista sääntelyä tuen tarpeen arvioinnista. Tuen tarpeen arviointia sovellettaisiin kaikilla tuen tasoilla.

Pykälän *1 momentin* mukaan lapsen tuen tarvetta, riittävyttä ja toteutumista olisi arvioitava tarpeen mukaan, kuitenkin vähintään kerran vuodessa esimerkiksi lapsen varhaiskasvatussuunnitelman tarkastamisen yhteydessä tai tuen tarpeen muuttuessa. Momentti vastaisi asiallisesti nykyistä lain 23 §:n 3 momenttia. Lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan kirjataan tuen vaikuttavuuden ja tukitoimien toteutumisen arviointi. Tuen tarpeen arvioinnin prosessi voisi käynnistyä huoltajien, huoltajan, neuvolaterveydenhuollon tai sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön tai lapsen varhaiskasvatuksen henkilöstön tekemän huomion pohjalta. Asiassa toimittaisiin yhteistyössä huoltajien kanssa. Ennen tehostetun tai erityisen tuen antamisen aloittamista lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan kirjattaisiin aiemmin toteutettujen tukitoimien ja niiden vaikuttavuuden arviointi. Arviointi pitäisi sisältää kuvauksen tukitoimista, niiden vaikuttavuuden arvioinnista ja kehittämisestä sekä perustelut millaisista tuen toimista lapsi hyötyisi. Kyse olisi tapaus- ja tilannekohtaisesta arvioinnista, mikä ratkaisuvaihtoehto kokonaisuutena arvioiden parhaiten toteuttaa lapsen perus- ja ihmisoikeuksia. Koko lapsen varhaiskasvatuksen henkilöstö osallistuisi tuen toteuttamiseen ja sen arviointiin.

Lapsen varhaiskasvatussuunnitelma on *pedagoginen asiakirja*, joka tehdään jo voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti kaikille varhaiskasvatuksessa oleville lapsille. Lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan kirjataan voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti lapsen vahvuuksia sekä kehittymisen, oppimisen ja hyvinvoinnin tavoitteita ja tuen tarpeita sekä tukitoimia. Tavoitteet asetetaan henkilöstön toiminnalle ja varhaiskasvatusympäristölle, jotta voidaan tukea lapsen oppimista ja kehittymistä. Lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan kirjataan seuranta- ja arviointitietoa lapsen kehityksestä ja oppimisesta sekä varhaiskasvatuksen pedagogisten toimintakäytäntöjen vaikutuksia lapsen kehitykseen ja oppimiseen. Lisäksi kirjataan vanhempien ja mahdollisten muiden asiantuntijoiden näkemyksiä lapsen kehityksen ja oppimisen edistymisestä, tuen tarpeista ja toiminnan toteuttamisesta. Lapsen varhaiskasvatussuunnitelma on tuen suunnittelun ja arvioinnin väline lapsen oppimisen, kehityksen ja hyvinvoinnin tukemiseksi, johon lasta koskeva tieto karttuu koko lapsen varhaiskasvatuksessa olemisen ajan. Lapsen varhaiskas-

vatussuunnitelma ei yhtäläisesti vastaa esi- ja perusopetuksen pedagogista selvitystä ja arviointia, mutta toimintakäytäntönä se sisältää lapsen kehitykseen, tukeen ja oppimiseen sekä varhaiskasvatustoimintaan liittyvää tiedonkeruuta, seurantaa ja arviointia, joita voidaan käyttää hyväksi tehtäessä hallinnollista päätöstä annettavasta tuesta. Lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaa päivitetäisiin hallinnollisen päätöksen sisällön mukaisesti.

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

Pykälän 3 *momentti* vastaisi nykytilan mukaista sääntelyä. Vastaava sääntely ehdotetaan siirrettäväksi voimassaolevan lain 23 §:n 2 momentista. Lapsen tuen tarpeen arviointiin voisivat osallistua lapsen kehitystä ja oppimista tukevat muut viranomaiset, asiantuntijat ja muut tarvittavat tahot. Jos tuen tarpeen arviointi edellyttää myös sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten asiantuntemusta, ehdotetaan arviointiin liittyen, että sosiaali- ja terveysviranomaisten olisi osallistuttava arvioinnin tekemiseen varhaiskasvatuksen järjestäjän pyynnöstä. Tällaisessa tilanteessa arviointi edellyttäisi myös muuta kuin varhaiskasvatushenkilöstön pedagogista asiantuntemusta tuen tarpeen arvioimiseksi ja tuen ratkaisujen perusteeksi.

Pykälän 4 *momentin* mukaan arvioinnissa toimittaisiin yhteistyössä huoltajien kanssa lain 20 §:n mukaisesti. Ehdotettu sääntely vastaisi nykytilan mukaista sääntelyä. Hyvä yhteistyö perheiden kanssa, esimerkiksi huoltajien ja varhaiskasvatuksen ammattilaisten jaettu tieto lapsesta ja hänen tarpeistaan on lähtökohta varhaisen ja riittävän tuen antamisessa. Lapsella olisi kuitenkin oikeus saada tukea myös tilanteissa, joissa huoltaja vastustaa tuen antamista. Asiassa voisi haakea muutosta siten kuin muutoksenhausta säädetään.

Arvioinnissa lapsen mielipide ja toivomukset huomioidaan 20 §:n 1 momentin mukaisesti.

15 e §. Päätös annettavasta tuesta ja tukipalveluista. Pykälä olisi nykytilaan nähden uusi. Pykälässä säädettäisiin päätöksenteosta erityistä tukea ja tukipalveluita annettaessa. Pykälän 1 *momentissa* ehdotetaan, että varhaiskasvatuksen järjestäjän tulisi viipymättä tehdä päätös 15 a §:n 3 momentin mukaan annettavasta erityisestä tuesta. Erityisen tuen päätöksessä olisi mainittava 15 b §:n mukaiset tuen muodot, varhaiskasvatuksen järjestämispaikka ja 15 c §:n mukaiset tukipalvelut. Päätöksessä päätettäisiin ehdotetun lain 15 a §:n 3 momentin mukaisesta erityisestä tuesta ja lain 15 c §:n mukaisista lapselle annettavasta tuen muodoista ja palveluista. Päätös tehtäisiin lain 15 d §:n mukaisen tuen tarpeen arvioinnin perusteella. Myös lapsen huoltaja voisi tehdä hakemuksen erityisen tuen antamisesta.

Lapsen sosiaali- ja terveyspalveluista, kuten lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineistä tai vammaispalvelulain mukaista palveluista ja tukitoimista, ei tämän lain mukaisella ei päätöksellä voitaisi päättää. Sosiaali- ja terveyspalveluita järjestetään sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevan lainsäädännön nojalla. Sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevassa lainsäädännössä säädetään niin ikään näitä palveluista koskevasta päätöksenteosta. Terveyspalveluissa annetaan valituskelpoisia hallintopäätöksiä vain tietyissä erikseen säädetyissä tilanteissa, jotka koskevat lähinnä tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämistä. Muutoin terveydenhuolto on tosiasiallista hoitotoimintaa, joissa ei tehdä valituskelpoisia hallintopäätöksiä. Jos lapsi saa sosiaali- ja terveyspalveluita, tulisi nämä lapsen saamat palvelut kirjata kuitenkin lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan. Esimerkiksi lapsen sosiaali- ja terveydenhuollon kuntoutus kirjattaisiin varhaiskasvatussuunnitelmaan, jos lapsi lapsen kuntoutusta toteutetaan varhaiskasvatukseen osallistumisen aikana, esimerkiksi varhaiskasvatuksen tiloissa.

Tarkempi tuen käytännön toteuttaminen, esimerkiksi pedagogiset ja erityispedagogiset keinot, hoidolliset toimenpiteet tai toteuttamistapojen intensiivisyys kirjattaisiin lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan. Hallintopäätökseen kirjattaisiin kaikki sellaiset asiat, joista säädetään 15 e §:n 1 momentissa. Nämä ovat asioita, joista huoltajien tulee voida saattaa muutoksenhaun alaiseksi. Muutoksenhausta säädetään lain 63 §:ssä.

Hallintopäätös olisi toistaiseksi voimassa. Ehdotetun 15 c §:n mukaan lapsen tuen tarvetta, riittävyttä ja toteutumista olisi arvioitava tarpeen mukaan, kuitenkin vähintään kerran vuodessa esimerkiksi lapsen varhaiskasvatussuunnitelman tarkastamisen yhteydessä tai tuen tarpeen muuttuessa. Hallintopäätöstä tulisi muuttaa tai kumota, mikäli tuen tarve muuttuu edellä mainitun lapsen varhaiskasvatussuunnitelman tarkastamisen yhteydessä. Hallintopäätösmenettelyssä noudatettaisiin hallintolakia. Esimerkiksi ennen päätöksen tekemistä varhaiskasvatuksen järjestäjän olisi kuultava lapsen huoltajaa tai muuta laillista edustajaa siten kuin hallintolain 34 §:ssä säädetään.

Pykälän 2 momentin mukaisesti päätöksen tekisi varhaiskasvatuksen järjestämistä vastaava kunta. Se mille viranomaiselle tai toimielimelle hallintopäätöksen tekeminen kunnassa kuuluisi, jäisi kunnan harkintavaltaan.

Varhaiskasvatustilaa sovelletaan myös niihin yksityisiin palveluntuottajiin, jotka ovat käyneet läpi varhaiskasvatuslain mukaisen ilmoitusmenettelyn. Varhaiskasvatuslain piiriin kuuluvassa yksityisessä varhaiskasvatuksessa palveluntuottajalla olisi velvollisuus järjestää tukea ehdotetun lain mukaisesti. Hallintopäätöksen tekisi tässä tapauksessa järjestämistä vastaava kunta. Tuen toteuttaisi varhaiskasvatuksen palveluntuottaja. Varhaiskasvatuslain 5 §:n 2 momentin mukaisesti kunta järjestää varhaiskasvatusta siten kuin kuntalain 8 ja 9 §:ssä säädetään eli järjestämällä palvelut itse tai sopimalla järjestämistä vastaavalle kunnalle tai kuntayhtymälle. Kunta voi tuottaa järjestämistä vastaavalle kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Varhaiskasvatuksessa voidaan antaa myös palvelun käyttäjälle sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain mukainen palveluseteli ja yksityisen hoidon tukea.

Kunnan toimivalta asiassa ratkaistaisiin varhaiskasvatuslain 6 §:n mukaisen järjestämistä vastaavan kautta. Kunnan järjestämistä vastaavasta suhteesta lapseen säädetään varhaiskasvatuslain 6 §:issä. Lapsen saadessa varhaiskasvatusta ostopalveluna hankitussa varhaiskasvatuksessa tekisi hallintopäätöksen varhaiskasvatuksen järjestämistä vastaava kunta. Vastaavasti palvelusetelin myöntänyt kunta tekisi tukea koskevan hallintopäätöksen. Huoltajan ostamassa yksityisessä varhaiskasvatuksessa, johon perhe voi saada yksityisen hoidon tukea, kunnan varhaiskasvatukseen järjestämistä vastuu ei ole aktivoitunut. Näin ollen tulisi ratkaista, mikä kunta tekisi päätöksen erityisestä tuesta. Ratkaisu tehdään noudattaen varhaiskasvatuslain 6 §:n mukaisia periaatteita. Yksi indikaatio järjestämistä vastuusta voisi olla yksityisen hoidon tuen kuntalaisen maksaminen. Tulee kuitenkin huomioda, että kaikki yksityisen hoidon tuella järjestetty hoito ei ole varhaiskasvatuslain piirissä, esimerkiksi työsopimussuhteinen, perheen itse palkkaama hoito, ei ole varhaiskasvatuslain piirissä, eikä siten ehdotetun tuen sääntelyn piirissä. Huoltajan yksityisen hoidon tuella hankkimassa varhaiskasvatuslain 9 luvun mukaisessa varhaiskasvatuksessa, jossa kunnalle ei muodostu varhaiskasvatuslain 6 §:n mukaista järjestämistä vastuuta suhteesta lapseen, tekisi hallintopäätöksen asiassa varhaiskasvatuksen toimipisteen sijaintikunta varhaiskasvatukseen tuottajan esityksestä. Varhaiskasvatuslain mukaan kunta on määritelty valvontaviranomaiseksi yksityisen palveluntuottajan järjestämän ja tuottaman varhaiskasvatuksen osalta. Kunnalle ei kuitenkaan muodostu tällaisessa tilanteessa varhaiskasvatuksen järjestämistä vastuuta, vaan järjestämistä vastuu olisi sillä toimijalla, jonka varhaiskasvatukseen lapsi on otettu.

Voimassaolevan lainsäädännön mukaisesti lapselle tehdään varhaiskasvatukseen ottamista koskeva päätös. Voimassa oleva laki mahdollistaa, että lapselle voi järjestää varhaiskasvatusta useampi kuin yksi varhaiskasvatuksen järjestäjä tai tuottaja. Esimerkiksi vuoroasumistilanteessa, tekisivät erityisen tuen hallintopäätöksen erikseen molemmat kunnat, mikäli molemmilla kunnilla on varhaiskasvatuksen järjestämisvastuu lain 6 §:n mukaisesti. Tällöin varhaiskasvatuksen järjestäjillä ja tuottajilla olisi ehdotetun 15 b §:n 3 momentin mukaisesti velvollisuus toimia tuen suunnittelussa, toteutuksessa ja arvioinnissa yhteistyössä lapsen edun mukaisesti. Kukin toimija tekisi päätöksen tuen antamisesta kuitenkin itse.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan, että 15 c §:n mukaisista tukipalveluista tulisi antaa hallintolain 7 luvun mukainen hallintopäätös, jos huoltaja tai muu laillinen edustaja kirjallisesti tai suullisesti pyytää päätöksen antamista.

Pykälän 4 momentin mukaan pykälässä tarkoitettu päätös voitaisiin panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana. Lapsen tuen päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti. Täytäntöönpanolla ennen päätöksen lainvoimaa on keskeinen merkitys oikeusturvan kannalta.

23 §. Lapsen varhaiskasvatussuunnitelma. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että säännökset, joissa säädetään lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan kirjattavasta tuen tarpeesta, tukitoimenpiteistä ja niiden toteuttamisesta lain 15 b §:ään. Momenttiin ehdotetaan lisättäväksi informatiivinen viittaussäännös lain 15 b §:ään.

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

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

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

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

62 §. *Muutoksenhaku varhaiskasvatusoikeutta, lapselle annettavaa tukea ja varhaiskasvatukseen ottamista koskevaan päätökseen.* Pykälän otsikkoon ehdotetaan lisättäväksi tukeen liittyviä viittaus.

Pykälän *1 momentti* ehdotetaan muutettavaksi siten, että momenttiin lisättäisiin säännös muutoksenhausta päätökseen lapselle annettavasta tuesta. Säännöksessä viitattaisiin ehdotettuun 15 e §:ään, erotuksena lapsen varhaiskasvatusta koskevaan päätökseen. Päätökseen haettaisiin oikaisua aluehallintovirastolta. Momenttiin ehdotetaan lisättäväksi aineellinen säännös, että oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa. Viittausta hallintolakiin muutettaisiin siten, että siten kuin –rakenteesta luovuttaisiin.

Pykälän *2 momentti* ehdotetaan muutettavaksi siten, että lakiviittaus päivitetäisiin uuteen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin (808/2019), jolla on kumottu nykyisen viittauksen mukainen hallintolainkäyttölaki. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saisi haakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Momenttiin ehdotetut muutokset olisivat teknisluonteisia.

Pykälän *3 momentista* ehdotetaan poistettavaksi päällekkäinen sääntelyoikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain kanssa.

8 Voimaantulo

Laki varhaiskasvatuslain muuttamisesta ehdotetaan tulevaksi voimaan 1.8.2022.

9 Toimeenpano ja seuranta

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

Opetus- ja kulttuuriministeriössä on 15.3.—23.4.2021 ollut auki valtion erityisavustushaku koki oppimisen tuen ja inklusion kehittämistä vuosina 2021—2022 varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa. Varhaiskasvatuksessa myönnettävä rahoitus oli 2 870 000 euroa opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokan momentilta 29.10.20. Avustuspäätökset on tehty 27.5.2021. Avustusta kohdentui 69 kuntaan ja niiden muodostamaan 13 tuen kehittämisverkoston toimintaan. Avustuksen käyttötarkoitukset tukevat ehdotetun sääntelyn toimeenpanoa. Avustusta voidaan käyttää tuen ja inklusion kehittämistoimintaa ohjaavan ja suunnittelevan henkilön, koordinaattorin palkkaamiseen. Avustusta voidaan kohdentaa myös ohjausryhmän toimintaan, koulutuksiin osallistumisista ym. aiheutuviin sijaiskuluihin sekä mahdollisiin matka- ja päivärahakuluihin. Avustusta ei voi käyttää varhaiskasvatuksen henkilöstön palkkaamiseen eikä ryhmäkokojen pienentämiseen. Kehittämisverkostojen toiminnan tavoitteena on suunnitella ja toteuttaa varhaiskasvatuksessa olevan lapsen oppimisen, kehityksen ja hyvinvoinnin sekä inklusion toimeenpanoon liittyviä opetuksen tuen järjestelyjä sekä suunnitella niiden valtakunnallista levittämistä. Lähtökohtana on, että jokainen lapsi saa tarvitsemansa tuen läpinäkyvästi, suunnitelmallisesti, moniammatillisesti, oikea-aikaisesti ja oikean vahvuisena mahdollisimman

varhaisessa vaiheessa. Avustus on osa hallituksen Oikeus oppia -kehittämishjelman toimeenpanoa.

Varhaiskasvatustilain viimeaikaiset uudistukset edistävät varhaiskasvatuksen tuen havaitsemista ja toteuttamista, kuten 1.8.2020 voimaan tullut uudistus varhaiskasvatuksen subjektiivisen oikeuden palauttamisesta, minkä johdosta kaikille lapsille taattiin yhdenvertainen oikeus varhaiskasvatukseen ja sitä kautta tarvitsemaansa oppimisen ja kehityksen tukeen. Lasten ja kasvatustilain ja opetushenkilöstön suhdeluvun palautus 1—7:ään päiväkodeissa yli kolmevuotiaiden lasten osalta 1.8.2020 alkaen puolestaan antaa paremmin mahdollisuuden lasten yksilölliseen huomiointiin ja tuen tarpeiden tunnistamiseen ja toteuttamiseen. Varhaiskasvatuksen henkilöstörakenteen muutokset ja päiväkodin johtajan kelpoisuusehtojen uudistaminen kasvatustieteen maisteriksi vuoteen 2030 mennessä turvaavat sen, että päiväkotien henkilöstössä on jatkossa nykyistä enemmän korkeammin koulutettuja ja myös varhaiskasvatuksen opettajakoulutuksen saaneita.

Varhaiskasvatuksen opettajien ja erityisopettajien aloituspaikkamääriä alettiin kasvattaa vuonna 2018 lisärahoituksella vuosiksi 2018—2022. Aloituspaikkojen määrä pysyy korkeana myös kaudella 2021—2024. Yliopistoissa kokeillaan myös erilaisia tiiviitä monimuotokoulutuksia, joissa hyödynnetään lähi- ja verkko-opetusta. Monimuotokoulutusten hakukohteissa painotetaan eri tavoin hakijoiden aiempia opintoja sekä työkokemusta varhaiskasvatuksen tehtävissä. Varhaiskasvatuksen erityisopettajien aloituspaikkamäärät ovat olleet jo aiemmin (2017—2020) hyvällä tasolla eli noin 200 varhaiskasvatuksen erityisopettajan aloituspaikkaa vuodessa. Sekä varhaiskasvatuksen opettajiksi että varhaiskasvatuksen erityisopettajiksi opiskelevien opintojen läpäisyprosentti ja valmistuneiden opiskelijoiden sijoittuminen opiskelujen jälkeen varhaiskasvatuksen tehtäviin olisi tarpeen selvittää. Varhaiskasvatuksen tietovaranto Varda korjaa varhaiskasvatuksen henkilöstön määriin ja kelpoisuuksiin liittyviä tilastointipuutteita vuodesta 2022 alkaen. Ministeriö seuraa ja kehittää henkilöstörakenteen kehittymistä ja työvoiman alueellista jakautumista.

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

Opetushallitus päättää varhaiskasvatustilain perustuen varhaiskasvatustilain suunnitelman perusteista. Perusteita päivitetään vastaamaan ehdotettua lainsäädäntöä. Varhaiskasvatuksen järjestäjät päivittävät paikalliset varhaiskasvatustilain suunnitelmat 1.8.2022 mennessä.

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

Varhaiskasvatuksen tuen kehittäminen on moniosainen prosessi. Ministeriö käynnistää vuonna 2022 tutkimuksen, jolla seurataan varhaiskasvatuksen tuen lainsäädännön vaikutusten arviointia ja toimeenpanoa sekä tuen jatkokehittämistarpeita. Selvityksen pohjalta tehdään tarvittavat muutokset lainsäädännön jatkokehittämiseksi. Opetus- ja kulttuuriministeriö kehittää tuen tilastiedonkeruuta vastaamaan ehdotettua lainsäädäntöä.

10 Suhde muihin esityksiin

10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Esityksellä on vaikutusta kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen ja valtion talousarvioon. Valtionosuuden lisäys toteutetaan korottamalla 0—5-vuotiaiden perushintaa tai muuttamalla yleistä

HE 148/2021 vp

valtionosuusprosenttia. Tarpeelliset muutokset kunnan peruspalvelujen valtionosuuslakiin valmistellee valtiovarainministeriö, joka ottaa myös tästä esityksestä aiheutuvat kustannukset huomioon.

10.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion vuoden 2022 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Rahoitus sisältyy vuosien 2022—2025 julkisen talouden suunnitelmaan.

Esityksen aiheuttamat kustannukset kunnille on huomioitu siten, että valtion talousarvion momentin 28.90.30 rahoitusta lisättäisiin. Vuonna 2022 lisäys on 6 250 000 euroa ja vuodesta 2023 alkaen 15 miljoonaa euroa. Kyseessä olisi pysyvä määräraha.

10.3 Suhde muihin varhaiskasvatustalain muutoksiin

Ehdotetun lainsäädännön kanssa eduskunnalle annetaan syysistuntokaudella 2021 hallituksen esityksiä varhaiskasvatustalain muuttamisesta. Syysistuntokaudella 2021 hallituksen on tarkoitus antaa eduskunnalle hallituksen esityksen, jolla toteutetaan perhevapaa uudistus, joka pitää sisällään sairausvakuutuslain vanhempainpäivärahasäännösten, työsopimuslain perhevapaita koskevien säännösten sekä liitännäislakien muutokset.

Hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti varhaiskasvatustalain muutettaisiin niin, että yksityisten varhaiskasvatustalain palvelujen tuottajien toiminta tulisi luvanvaraiseksi. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2021.

Laki varhaiskasvatustalain muuttamisesta (453/2019) tuli voimaan 1.8.2021. Lailla tarkennetaan päiväkodin henkilöstön mitoitukselta poikkeamisen alaa. Lisäksi säädetään varhaiskasvatustalain henkilöstöön kuuluvan velvollisuudesta ilmoittaa havaitsemastaan lapsen varhaiskasvatustalain toteuttamiseen kohdistuvasta epäkohdasta tai ilmeisen epäkohdan uhasta sekä ilmoituksen johdosta tehtävistä toimenpiteistä epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistamiseksi. Ilmoitusvelvollisuus koskee varhaiskasvatustalain soveltamisalaan kuuluvaa julkista ja yksityistä toimintaa.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Ehdotetulla lailla vahvistettaisiin lapsen oikeutta saada tukea varhaiskasvatustalain kannalta huomioitavia keskeisiä perusoikeuksia ovat perustuslain 16 §:n mukaiset sivistykselliset oikeudet ja 19 §:n mukainen oikeus sosiaaliturvaan. Lisäksi esitystä arvioidaan perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuteen ja syrjimättömyyteen ja 10 §:n yksityiselämän suojan näkökulmasta. Lisäksi ehdotusta arvioidaan suhteessa perustuslain 121 §:n mukaiseen kunnalliseen itsehallintoon. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Keskeisiin turvaamiskeinoihin kuuluu perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen (PeVL 43/2020 vp, ks. HE 309/1993 vp, s. 75/II). Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää perusoikeusmyönteisenä ja lapsen oikeuksia tukevana.

Esitys kytkeytyy myös ihmisoikeussopimukseen, keskeisimpänä YK:n lapsen oikeuksia koskeva yleissopimukseen (SopS 59—60/1991, jälj. lapsen oikeuksien sopimus) sekä vammaisten henkilöiden oikeuksista annettuun yleissopimukseen (SopS 27/2016). Lisäksi esitystä arvioidaan suhteessa henkilötietojen käsittelyn osalta yleisen tietosuojasetuksen (luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen

(EU) 2016/679) ja sitä täsmentävään ja täydentävään kansallisen tietosuojalain (1050/2018) soveltamisalaan.

Sivistykselliset oikeudet ja oikeus sosiaaliturvaan

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

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

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

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

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

Yhdenvertaisuus

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

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

Ehdotettu sääntely pyrkii asettamaan tukea saavat lapset tosiasiallisesti yhdenvertaiseen asemaan. Tuen tarve voi johtua esimerkiksi vammaisuudesta tai terveydentilasta. Perustuslakivaliokunta on lisäksi painottanut, että lapsen etua on harkittava yksittäisen lapsen kannalta tapaus- ja tilannekohtaisesti myös sääntelyn soveltamisessa (PeVM 14/2020 vp, s. 2, PeVM 6/2020 vp, s. 3, ks. PeVL 18/2018 vp, s. 3, PeVL 17/2018 vp, s. 3). Tuen käytännön toteuttaminen jää aina tapauskohtaiseen harkintaan. Syrjintäkielto edellyttää, että tuen toteuttamisen käytännöt eivät saa muodostua syrjiviksi tai segregoiviksi. Syrjivänä voidaan pitää myös sitä, jos lapsi ei saa tukea, vaikka lapsi sitä tarvitsisi. Ehdotettu sääntely kattaa kaikki varhaiskasvatustilain mukaiset toimijat. Lapsen tuen saanti ei olisi riippuvainen palvelun järjestäjästä tai tuottajasta. Sivistysvaliokunta (SiVM 5/2018 vp, s. 9) on edelleen todennut olevan välttämätöntä, et-tä yksityisten palveluntuottajien tarjoamassa varhaiskasvatuksessa lapset saavat yhtä hyvät ja kattavat palvelut kuin kunnallisessa varhaiskasvatuksessa, jotta yhdenvertaisuus lasten kesken toteutuu. Tämä tukee perheiden valinnanvapautta päättää lapsen hoidon järjestämisestä. Varhaiskasvatuksen tuottajien heterogeeninen toimijakenttä aiheuttaa sen, että valmiudet järjestää tukea voivat kuitenkin vaihdella. Lapsella olisi aina oikeus saada varhaiskasvatusta myös kotikunnastaan varhaiskasvatustilain 6 §:n mukaisesti.

Varhaiskasvatusta järjestetään inklusiivisesti. Inklusiivisuuden tavoite koskee myös tuen järjestämistä. Syrjinnänkiellon näkökulmasta olennaista arvioinnissa on, voidaanko erottelu perus-

tella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat. Vaatimus yhdenvertaisuudesta ei estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tehtyä tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavia toimia (HE 309/1993 vp).

Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Perusoikeudet kuuluvat siten lähtökohtaisesti myös lapsille. Käytännön tilanteissa kysymys saattaa kuitenkin palautua siihen, kuka käyttää perusoikeuksia koskevissa asioissa lapsen puhevaltaa. Hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) perusteluissa korostetaan vaatimusta, että lapsia tulee kohdella aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina, yhtäläiset perusoikeudet omaavina ihmisinä ja yhdenvertaisina keskenään. Tämän ohella säännös osoittaa, että jokaista lasta tulee kohdella yksilönä, ei pelkästään toiminnan kohteena. Varhaiskasvatustalain 20 §:n mukaan lapsen varhaiskasvatusta suunniteltaessa, toteutettaessa ja arvioitaessa on selvitettävä lapsen mielipide ja toivomukset ja otettava toiveet ja mielipide huomioon hänen ikänsä ja kehityksensä edellyttämällä tavalla. Sääntely koskee myös tuen järjestämistä.

Yhdenvertaisuutta edistävä tekijä on myös riittävät oikeusturvakeinot. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaisesti jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Ehdotetulla sääntelyllä mahdollistetaan muutoksenhaku. Ehdotettu sääntely edistää oikeusturvan toteutumista.

Vammaisten oikeudet

Ehdotetuilla muutoksilla tuetaan varsinkin vammaisten lasten sekä muuten haavoittuvassa asemassa olevien lasten oikeutta saada kehityksen, oppimisen ja hyvinvoinnin tukea. Lapsen oikeuksien sopimuksen 23 artiklan 1 kohdan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat, että henkisesti tai ruumiillisesti vammaisen lapsen tulisi saada nauttia täysipainoisesta ja hyvästä elämästä oloissa, jotka takaavat ihmisarvon, edistävät itseluottamusta ja helpottavat lapsen aktiivista osallistumista yhteisönsä toimintaan. Esitys edistää YK:n vammaissopimuksen (ja sen velvoitteiden täyttämistä Suomessa). YK:n vammaissopimuksen tarkoituksena on edistää, suojella ja taata vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti ihmisoikeudet ja perusvapaudet. Sen keskeisiä periaatteita ovat syrjintäkielto sekä esteettömyys ja saavutettavuus.

YK:n vammaissopimuksen 7 artiklassa korostetaan lapsen edun huomioimista ja vammaisen lapsen oikeuksien toteutumista yhdenvertaisesti muiden lasten kanssa. Sopimuspuolten on varmistettava, että yhteisön palvelut ovat vammaisten henkilöiden saatavissa yhdenvertaisesti muiden kanssa. Ehdotettu sääntelyllä tuetaan varhaiskasvatukseen osallistumista ja tuen järjestämistä mahdollisimman pitkälti osana varhaiskasvatuksen perustoimintaa inklusiivisesti. Ehdotus tukee vammaisten ja erilaista tukea tarvitsevien lasten osallistumista varhaiskasvatukseen.

YK:n vammaisyleissopimuksen 19 artiklan tavoitteena on tukea elämistä itsenäisesti ja osallisuutta. Artiklan mukaisesti koko väestölle tarkoitettujen palvelujen tulee olla vammaisten henkilöiden saatavissa yhdenvertaisesti muiden kanssa. Tarvittaessa tulee olla saatavilla myös yksilöllisiä erityispalveluita. Ehdotetulla sääntelyllä luodaan tuen malli, joka sisältäisi myös yksilökohtaisia palveluita ja tukitoimenpiteitä.

Vammaissopimuksen 9 artiklaan on kirjattu esteettömyys ja saavutettavuus edellytyksenä vammaisten henkilöiden itsenäiselle elämälle ja täysimääräiselle osallistumiselle kaikilla elämänaloilla. Sopimus velvoittaa sopimuspuolet toteuttamaan asianmukaiset toimet varmistaakseen vammaisille henkilöille muiden kanssa yhdenvertaisen pääsyn fyysiseen ympäristöön, kuljetukseen, tiedottamiseen ja viestintään, muun muassa tieto- ja viestintäteknologiaan ja –järjestelmiin. Ehdotettu sääntely tukipalveluista osaltaan tukee sopimuksen 9 artiklan velvoitetta. Tuki-toimilla tuettaisiin varhaiskasvatuksen fyysistä saavutettavuutta, esimerkiksi käytännön järjestämiseen, liikkumiseen ja muihin fyysisiin toimintoihin liittyvillä järjestelyillä, kuten esimerkiksi pyörätuoliliuskoilla ja kaiteilla. Esimerkiksi lapsen vertais- ja muita sosiaalisia suhteita ja osallisuutta ehdotetaan tuettavaksi kommunikaatiota ja viestintää tukevilla tuen muodoilla. Kohtuullisista mukautuksista säädetään myös yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 15 §:ssä. Säännös velvoittaa tekemään asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa asioida viranomaisissa sekä saada koulutusta, työtä ja yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja palveluita samoin kuin suoriutua työtehtävistä ja edetä työuralla. Ehdotettu sääntely konkretisoi varhaiskasvatuksen osalta voimassaolevan yhdenvertaisuuslain mukaista velvollisuutta kohtuullisten mukautusten tekemiseen vammaisten ihmisten yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi. Erilaisissa oppimisympäristöissä tulee huomioida esteettömyys ja saavutettavuus, jotta vammaisille henkilöille on tosiasiallinen yhdenvertainen pääsy palveluihin. Lainvalmistelussa on tunnistettu vammaisten lasten erityinen asema, jonka vuoksi vahvinta lain mukaista tukea tarvitsevalla lapselle tehtäisiin hallintopäätös, mikä toteuttaisi oikeutta saada tukea. Se mitä kohtuulliset mukautukset tarkoittavat määräytyvät tapauskohtaisesti.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artikla velvoittaa, että kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Ehdotetulla sääntelyllä on siis selkeä kytkentä YK:n vammaissopimuksen 19 artiklaan, mikä edellyttää tukemaan elämistä itsenäisesti ja osallisuutta yhteisössä. Ehdotettu sääntely kiinnittyy myös lasten oikeuksien sopimuksen 23 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan sopimusvaltiot tunnustavat, että henkisesti tai ruumiillisesti vammaisen lapsen tulisi saada nauttia täysipainoisesta ja hyvästä elämästä oloissa, jotka takaavat ihmisarvon, edistävät itseluottamusta ja helpottavat lapsen aktiivista osallistumista yhteisönsä toimintaan.

Lainvalmistelussa on tunnistettu, että lain soveltamisalan ulkopuolelle jää joukko lapsia, jotka olisivat vastaavan tuen tarpeessa, mutta eivät kuulu lain soveltamisalan piiriin, kuten esimerkiksi kotihoidossa olevat lapset. Varhaiskasvatuksen yhdenvertaista saavutettavuutta ja osallistumisasetta on tuettu aikaisemmillä lainsäädäntömuutoksilla, kuten alentamalla varhaiskasvatusmaksuja muuttamalla varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annettua lakia (1052/2020) ja palauttamalla subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen (1395/2019) mukaiseen kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen. Ehdotetulla sääntelyllä pyritään tukemaan laajaa joukkoa lapsia, joilla on erilaista tuen tarvetta. Onkin syytä huomioida, että ehdotetussa tuessa on kyse huomattavasti laajemmasta tuesta kuin erilaiset vammaryhmät kattavasta, koska oikeus saada tukea ei ole sidottu lapsen diagnoosiin tai vammaisuuteen.

Oikeusturva

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaisesti yksilöllä on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevasta päätös. Tuleekin pyrkiä hahmottamaan rajanveto sen suhteen, milloin kyseessä on hallintopäätöksen alainen toimi ja milloin kyse on tosiasiallisesta hallintotoimesta. Lapsen kasvun ja oppimisen tukemiseen varhaiskasvatuksessa liittyy paljon sellaisia toimia, jotka katsotaan osaksi jokapäiväistä toimintaa tosiasiallisina

hallintotoimina, johon ei voi saada hallintopäätöstä, esimerkiksi lapsen päivittäiset hoitotoimenpiteet ja eri kehitysvaiheissa olevien lasten avustaminen päivittäisissä toimissa. Perustuslain 80 §:n mukaisesti yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla. Hallinnon lainalaisuusperiaate ja lakisidonnaisuus edellyttävät, että yksilön oikeuksista säädetään lailla. Tämä osaltaan edistää oikeusturvaa ja yhdenvertaisuutta. Kyseessä on myös julkisen vallan käytöstä suhteessa yksilöön, jonka tulee perustua lakiin perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisesti. Lähtökohtana on, että kussakin asiassa toimivaltaisen viranomaisen tulee käydä ilmi laista. Edellä mainittu huomioon ottaen esityksessä on valittu vaihtoehto, jonka mukaan lapsen oikeus tukeen esitetään säädettäväksi nimenomaisesti lailla. Vahvimman tuen tasolla tehtäisiin hallintopäätös erityisestä tuesta. Päätökseen voisi hakea oikaisua aluehallintovirastolta.

Perustuslain kannalta myönteisenä voidaan pitää sitä, että lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Jos sain määrin kyseessä voi olla myös perusoikeutta harkinnanvaraisempien oikeuksien ja etuuksien myöntämisedellytykset (PeVL 17/2018 vp, s. 9, PeVL 51/2010 vp, s. 2, PeVL 42/2010 vp, s. 4/II, PeVL 16/2000 vp, s. 4–5, PeVL 12/1997 vp, s. 1/II). Hallintopäätös vaikuttaa yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin, ja sitä myöten perusoikeuksien toteutumiseen. Perustuslain 124 §:n viimeisen virkkeen mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella merkittävän julkisen vallan käyttämisenä pidetään esimerkiksi yksilön oikeuksista päättämistä. Yksityisen varhaiskasvatuksen osalta ei ole selkeää perustuslakivaliokunnan kantaa siihen, onko yksityisessä varhaiskasvatuksessa kyse perustuslain 124 §:n mukaisesta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Esimerkiksi *Tuori* on katsonut, että kunnan järjestämisvelvollisuuteen kuuluva varhaiskasvatus, joka toteutetaan hankintasopimuksen tai palvelusetelijärjestelmän välityksellä olisi niin ikään arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta. (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:22, s. 21 ja 24). Ehdotetun sääntelyn mukaan päätöksen tuen antamisesta tekee varhaiskasvatuksen järjestämistä vastaava oleva kunta. Yksityisen palveluntuottajan varhaiskasvatuksessa päätöksen tekee palveluntuottajan esityksestä varhaiskasvatuksen toimipaikan sijaintikunta. Yksityisen hoidon tuella hankitun varhaiskasvatuksen osalta suhde kuntaan muodostuu palveluntuottajien valvontaa koskevien varhaiskasvatuslain säännösten kautta. Yksityisten varhaiskasvatuspalveluiden valvonta on uuden varhaiskasvatuslain myötä entistä korostuneemmin ensisijaisesti kunnalla itsellään. Jos kunta havaitsee alueensa yksityisessä palvelutuotannossa ongelmia, sen on aloitettava välittömästi valvontatoimet. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ohjaa ja valvoo erityisesti silloin, kun asia on periaatteellisesti tärkeä, laajakantoinen, esiintyy useamman kuin yhden aluehallintoviraston alueella tai koskee koko maata tai kun asianomainen aluehallintovirasto on esteellinen käsittelemään asiaa. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto myös ohjaa aluehallintovirastojen toimintaa niiden toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi varhaiskasvatuksen ohjauksessa ja valvonnassa.

Yksityiselämä ja henkilötietojen suoja

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

Perustuslain 10 §:n mukaista suojaa täydentävät ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (Euroopan ihmisoikeussopimus) 8 artiklan mukainen yksityiselämän suoja sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattu yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa turvattu henkilötietojen suoja. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan, siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa

taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat. EU:n tuomioistuimen antamat tuomiot määrittävät näiltä osin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan keskeistä sisältöä. Samoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä katsottu kattavan myös henkilötietojen suojan.

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

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

Kansallinen liikkumavara

Kun on kyse tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä, kansallinen erityislainsäädäntö on mahdollista silloin, kun tietosuoja-asetus nimenomaisesti jättää jäsenvaltioille kansallista sääntelyliikkumavaraa. Kansallista sääntelyliikkumavaraa liittyy useaan tietosuoja-asetuksen artiklaan.

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

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

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

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

Rekisterinpitäjä

Lapsen varhaiskasvatussuunnitelman laatimisesta vastaa päiväkodeissa nykylainsäädännön mukaan lapsen varhaiskasvatuksen opettaja. Lapsen tukeen liittyvien henkilötietojen käsittelyssä rekisterinpitäjänä voidaan näin ollen pääsääntöisesti hahmottaa olevan se taho, jonka organisaatioon varhaiskasvatuksen opettaja kuuluu. Tulee kuitenkin huomioida, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain 11 §:ssä kunta on määritelty palvelusetelillä järjestettävässä palvelussa syntyvien asiakasasiakirjojen rekisterinpitäjäksi. Vastaavasti rekisterinpitäjä olisi kunta, kun kunta ostaa varhaiskasvatusta ostopalveluna. Aina järjestämistä vastuussa oleva kunta on myös lapsen tukeen liittyvien henkilötietojen rekisterinpitäjä ja yksityinen palveluntuottaja toimii henkilötietojen käsittelijänä. Hallintopäätökseen liittyvän henkilötietojen käsittelyssä rekisterinpitäjänä toimisi kunta. Monialaisessa yhteistyössä ja usean varhaiskasvatuksen toteuttajan yhteistyössä kukin toimija vastaa omissa organisaatioissaan henkilötietojen käsittelystä ja toimii siinä rekisterinpitäjänä.

Salassapito ja siitä poikkeaminen

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

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

Lapsen tuen tarve huomataan usein lapselle tutussa varhaiskasvatuksen toimipaikassa, kuten päiväkodissa. Lapsen opetuksesta, kasvatuksesta ja hoidosta vastaavat henkilöt osallistuvat tuen suunnitteluun ja sen kirjaamiseen lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan Tapauksessa, jossa tuki ei vaadi monialaista yhteistyötä taikka kahden toteuttajan yhteistyötä, lapsen tukeen liittyviä henkilötietoja käsittelee pääsääntöisesti lapselle tuttu varhaiskasvatuksen henkilöstö, joka on jo entuudestaan käsitellyt lapsen varhaiskasvatukseen liittyviä tietoja. Myös mahdollisille henkilöstön sijaisille voi olla tarpeen kertoa lapsen tukeen liittyvistä seikoista. Varhaiskasvatuksen erityisopettaja voi olla työnkuvaltaan niin sanottu kiertävä erityisopettaja, eli hänellä ei ole yhtä nimettyä toimipaikkaa, vaan hän konsultoi tuen asioissa useampaa toimipaikkaa. Nykyisen varhaiskasvatuslain 41 §:n 2 momentin mukaan lapsen varhaiskasvatuksesta vastaavilla henkilöillä ja tuen tarpeen, tukitoimenpiteiden tai niiden toteuttamisen arviointiin osallistuvilla henkilöillä on salassapitovelvollisuuden estämättä oikeus saada toisiltaan ja luovuttaa toisilleen sekä varhaiskasvatuksen järjestäjälle ja tuottajalle sellaiset tiedot, jotka ovat varhaiskasvatuksen järjestämisen, tuottamisen ja tuen arvioinnin kannalta välttämättömiä.

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

men viranomaisilta, sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisilta, muilta varhaiskasvatus-, sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen tuottajilta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiltä.

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

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

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

Erityiset henkilötiedot ja arkaluonteiset tiedot

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja ovat tietosuojasetuksen 9 artiklan mukaan esimerkiksi terveydentilaa taikka seksuaalista käyttäytymistä kuvaavat tiedot. On mahdollista, että lapsen tuen tiedot rinnastuvat tietosuojasetuksen tarkoittamiin erityisiin henkilötietoihin, etenkin silloin, kun tuen toteuttamiseen liittyy monialaista yhteistyötä. Tällöin tuen tarve voi johtua terveydentilaan johtuvasta syystä, jolloin käsitellään lapsen terveystietoja.

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

Varhaiskasvatuksen järjestäjän tai tuottajan henkilötietojen käsittely johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä. Tuen järjestämisestä säädetään varhaiskasvatuslaissa. Varhaiskasvatuksen järjestäjien ja tuottajien olisi kuitenkin kiinnitettävä erityistä huomiota tietosuojalain 6 §:n 2 momentin mukaisiin suojatoimiin, joilla on jälkepäin mahdollista varmistaa ja todentaa kenen toimesta henkilötietoja on tallennettu, muutettu tai siirretty; toimenpitei-

siin, joilla parannetaan henkilötietoja käsittelevän henkilöstön osaamista; sekä tietosuojavastavien nimittämiseen. Esimerkiksi näiden toimenpiteiden arvioidaan jo nyt toteutuvan varhaiskasvatussuunnitelman osalta.

Perustuslakivaliokunta on edelleen pitänyt perusteltuna kuvata valtiosääntöisesti tiettyjä henkilötietoryhmiä nimenomaan arkaluonteisiksi (PeVL 15/2018 vp, s. 38). Näillä tarkoitetaan laajempaa tietojoukkoa kuin vain tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoryhmiä (ks. tältä osin myös esim. PeVL 17/2018 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia.

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

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

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

Säätämisjärjestys

Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaisesti kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kuntalain 7 §:n mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa sekä sille laissa säädetty tehtävät. Esityksessä ehdotetaan laajennettavaksi varhaiskasvatuksen tukeen liittyviä tehtäviä varhaiskasvatuksen järjestäjille ja tuottajille eli käytännössä pääasiassa kunnille. Voimassaoleva varhaiskasvatuslaki velvoittaa järjestämään tukea. Ehdotettu sääntely täsmentää tuen antamista. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että yksityisen palveluntuottajan varhaiskasvatuksessa päätöksen tekee palveluntuottajan esityksestä varhaiskasvatuksen toimipaikan sijaintikunta. Nämä tehtävät kuuluisivat kuntien erityiseen toimialaan. Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut, että tehtävistä säädetäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (PeVL 29/2009 vp, PeVL 50/2005 vp, s. 2/I, PeVL 41/2002 vp, s. 3/II). Vaatimus kuntien rahoitusperiaatteesta toteuttaa kuntien perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaista itsehallintoa. Kuntien peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain 55 §:n 2 momentin mukaan uusissa ja laajentuvissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 prosenttia uusien ja laajentuvien tehtävien laskennallisista kustannuksista, ellei valtionosuustehtäviin tehdä vastaavan suuruisia vähennyksiä. Esityksen vaikutukset kuntien talouteen on arvioitu luvussa *4.2.1 Taloudelliset vaikutukset*.

Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991) erikseen säädetään. Varhaiskasvatuslakia ei sovelleta Ahvenanmaalla, koska Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 13 kohdan mukaisesti Ahvenanmaan maakunnalla on lainsäädäntövalta koskien sosiaalihuoltoa. Lain esitöissä (HE 73/1990

HE 148/2021 vp

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

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä. Hallituksen esityksellä on merkittäviä vaikutuksia vammaisten lasten perusoikeuksien toteutumiseen. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

varhaiskasvatustlain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan varhaiskasvatustlain (540/2018) 3 §:n 1 momentin 2 kohta, 23 §:n 1—3 momentti, 35 §:n 2 momentti, 38 §:n 2 momentti ja 62 §,
lisätään lakiin uusi 3 a luku, seuraavasti:

3 §

Varhaiskasvatuksen tavoitteet

Tässä laissa tarkoitetun varhaiskasvatuksen tavoitteena on:

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

3 a luku

Oikeus varhaiskasvatuksessa annettavaan tukeen

15 a §

Lapsen kehityksen, oppimisen ja hyvinvoinnin tukeminen

Varhaiskasvatukseen osallistuvalla lapsella on oikeus saada hänen yksilöllisen kehityksensä, oppimisensa ja hyvinvointinsa edellyttämää yleistä tukea osana varhaiskasvatuksen perustointia viivytyksettä tuen tarpeen ilmettyä. Yleinen tuki muodostuu yksittäisistä tukimuodoista.

Jos 1 momentissa tarkoitettu tuki ei ole riittävää tai lapsi tarvitsee vahvempaa tukea, on tukea annettava tehostettuna tukena lapsen yksilöllisten tarpeiden mukaan. Tehostettu tuki muodostuu säännöllisistä ja samanaikaisesti toteutettavista useista tukimuodoista.

Jos 1 tai 2 momentissa tarkoitettu tuki ei ole riittävää tai lapsi tarvitsee tukea vammasta, sairaudesta, kehityksen viivästyisestä tai muusta, merkittävästi hänen toimintakykyään alentavasta oppimisen tai kehityksen tuen tarpeesta johtuen, on tukea annettava yksilöllisesti suunniteltuna erityisenä tukena. Erityinen tuki muodostuu useista tukimuodoista ja on jatkuvaa tai ko-koaikaista.

15 b §

Lapsen tuen toteutus

Lapselle annettava tuki voi sisältää lapsen tarvitsemia pedagogisia, rakenteellisia ja hoidollisia toimenpiteitä.

Lapsen tuen tarpeen, tukitoimenpiteiden ja niiden toteuttamisen sekä tuen vaikuttavuuden arvioinnin kirjaamisesta lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan säädetään 23 §:ssä.

HE 148/2021 vp

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

Lapsen tuen tarpeen huomioon ottamisesta lasten ja henkilöstön lukumäärässä säädetään 35 §:n 2 momentissa ja 38 §:n 2 momentissa.

15 c §

Lapselle annettavat tukipalvelut

Lapsella on hänen tuen tarpeensa sitä edellyttäessä oikeus saada varhaiskasvatuksen erityisopettajan antamaa konsultaatiota ja opetusta, sekä varhaiskasvatukseen osallistumisen edellyttämiä tulkitsemis- ja avustamispalveluja ja apuvälineitä.

15 d §

Tuen tarpeen arviointi

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

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

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

Lapsen mielipiteen ja toivomusten huomioon ottamisesta ja yhteistyöstä lapsen huoltajien kanssa arvioinnin yhteydessä säädetään 20 §:ssä.

15 e §

Päätös erityisestä tuesta ja tukipalveluista

15 a §:n 3 momentissa tarkoitettua erityisestä tuesta on tehtävä päätös viipymättä. Päätöksessä on mainittava 15 b §:n mukaiset tuen muodot, varhaiskasvatuksen järjestämiskaikki ja 15 c §:n mukaiset tukipalvelut.

Päätöksen tekee varhaiskasvatuksen järjestämistä vastaava kunta. Jos kyseessä on yksityisen palveluntuottajan tuottama varhaiskasvatus, päätöksen tekee palveluntuottajan esityksestä varhaiskasvatuksen toimipaikan sijaintikunta.

Lapsen 15 c §:n mukaisista tukipalveluista tulee antaa hallintolain (434/2003) 7 luvun mukainen hallintopäätös kuitenkin vain, jos lapsen huoltaja tai muu laillinen edustaja kirjallisesti tai suullisesti sitä pyytää.

Tässä pykälässä tarkoitettu päätös voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana.

23 §

Lapsen varhaiskasvatussuunnitelma

Päiväkodissa tai perhepäivähoidossa olevalle lapselle on laadittava henkilökohtainen varhaiskasvatussuunnitelma lapsen kasvatuksen, opetuksen ja hoidon toteuttamiseksi. Lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan on kirjattava tavoitteet lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamiseksi lap-

sen kehitystä, oppimista ja hyvinvointia tukevalla tavalla sekä toimenpiteet tavoitteiden toteuttamiseksi. Lisäksi suunnitelmaan on kirjattava lapsen 15 b §:ssä tarkoitetun tuen tarve, tukitoimenpiteet ja niiden toteuttaminen sekä tuen vaikuttavuuden arviointi.

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

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

35 §

Päiväkodin henkilöstön mitoitus

Jos päiväkodissa on yksi tai useampi vammaisen tai 15 a §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitetun tuen tarpeessa oleva lapsi, on tämä otettava huomioon lasten taikka 1 momentissa tarkoitettujen henkilöitten lukumäärässä, jollei päiväkodissa ole tällaista lasta varten avustajaa. Avustajaa ei lueta 1 momentissa tarkoitettuun mitoitukseen.

38 §

Perhepäiväkodin henkilöstön mitoitus

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

62 §

Muutoksenhaku varhaiskasvatusoikeutta, lapselle annettavaa tukea ja varhaiskasvatukseen ottamista koskevaan päätökseen

Lapsen varhaiskasvatusta koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua 50 §:ssä tarkoitettulta kunnan monijäseniseltä toimielimeltä. Edellä 15 e §:ssä tarkoitettuun lapsen tukea koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua aluehallintovirastolta. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa.

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

HE 148/2021 vp

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 ____
Helsingissä 27.9.2021

Pääministeri

Sanna Marin

Opetusministeri Li Andersson

Laki

varhaiskasvatuslain muuttamisesta

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

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 §

3 §

Varhaiskasvatuksen tavoitteet

Varhaiskasvatuksen tavoitteet

Tässä laissa tarkoitetun varhaiskasvatuksen
tavoitteena on:

Tässä laissa tarkoitetun varhaiskasvatuksen
tavoitteena on:

2) tukea lapsen oppimisen edellytyksiä ja
edistää elinikäistä oppimista ja koulutukselli-
sen tasa-arvon toteuttamista;

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

3 a luku

***Oikeus varhaiskasvatuksessa annettavaan
tukeen***

15 a §

***Lapsen kehityksen, oppimisen ja hyvinvoin-
nin tukeminen***

*Varhaiskasvatukseen osallistuvalla lapsella
on oikeus saada hänen yksilöllisen kehityk-
sensä, oppimisensa ja hyvinvointinsa edellyt-
tämää yleistä tukea osana varhaiskasvatuksen*

Voimassa oleva laki

Ehdotus

perustoimintaa viivytyksettä tuen tarpeen ilmettyä. Yleinen tuki muodostuu yksittäisistä tukimuodoista.

Jos 1 momentissa tarkoitettu tuki ei ole riittävää tai lapsi tarvitsee vahvempaa tukea, on tukea annettava tehostettuna tukena lapsen yksilöllisten tarpeiden mukaan. Tehostettu tuki muodostuu säännöllisistä ja samanaikaisesti toteutettavista useista tukimuodoista.

Jos 2 momentissa tarkoitettu tuki ei ole riittävää tai lapsi tarvitsee tukea vammasta, sairaudesta, kehityksen viivästyisestä tai muusta, merkittävästi hänen toimintakykyään alentavasta oppimisen tai kehityksen tuen tarpeesta johtuen, on tukea annettava yksilöllisesti suunniteltuna erityisenä tukena. Erityinen tuki muodostuu useista tukimuodoista ja on jatkuvaa tai kokoaikaista.

15 b §

Lapsen tuen toteutus

Lapselle annettava tuki voi sisältää lapsen tarvitsemia pedagogisia, rakenteellisia ja hoitollisia toimenpiteitä.

Lapsen tuen tarpeen, tukitoimenpiteiden ja niiden toteuttamisen sekä tuen vaikuttavuuden arvioinnin kirjaamisesta lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan säädetään 23 §:ssä.

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

Lapsen tuen tarpeen huomioon ottamisesta lasten ja henkilöstön lukumäärässä säädetään 35 §:n 2 momentissa ja 38 §:n 2 momentissa.

15 c §

Lapselle annettavat tukipalvelut

Lapsella on hänen tuen tarpeensa sitä edellyttäessä oikeus saada varhaiskasvatuksen erityisopettajan antamaa konsultaatiota ja

Voimassa oleva laki

Ehdotus

opetusta, sekä varhaiskasvatukseen osallistumisen edellyttämiä tulkitsemis- ja avustamispalveluja ja apuvälineitä.

15 d §

Tuen tarpeen arviointi

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

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

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

Lapsen mielipiteen ja toivomusten huomiointiin ottaen huomioon yhteistyöstä lapsen huoltajien kanssa arvioinnin yhteydessä säädetään 20 §:ssä.

15 e §

Päätös erityisestä tuesta ja tukipalveluista

15 a §:n 3 momentissa tarkoitettua erityisestä tuesta on tehtävä päätös viipymättä. Päätöksessä on mainittava 15 b §:n mukaiset tuen muodot, varhaiskasvatuksen järjestämispaikka ja 15 c §:n mukaiset tukipalvelut.

Päätöksen tekee varhaiskasvatuksen järjestämisvastuussa oleva kunta. Jos kyseessä on yksityisen palveluntuottajan tuottama varhaiskasvatus, päätöksen tekee palveluntuottajan esityksestä varhaiskasvatuksen toimipaikan sijaintikunta.

Lapsen 15 c §:n mukaisista tukipalveluista tulee antaa hallintolain (434/2003) 7 luvun mukainen hallintopäätös kuitenkin vain, jos lapsen huoltaja tai muu laillinen edustaja kirjallisesti tai suullisesti sitä pyytää.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Tässä pykälässä tarkoitettu päätös voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana.

23 §

23 §

*Lapsen varhaiskasvatussuunnitelma**Lapsen varhaiskasvatussuunnitelma*

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

Päiväkodissa tai perhepäivähoidossa olevalle lapselle on laadittava henkilökohtainen varhaiskasvatussuunnitelma lapsen kasvatuksen, opetuksen ja hoidon toteuttamiseksi. Lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan on kirjattava tavoitteet lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamiseksi lapsen kehitystä, oppimista ja hyvinvointia tukevalla tavalla sekä toimenpiteet tavoitteiden toteuttamiseksi. Lisäksi suunnitelmaan on kirjattava lapsen 15 b §:ssä tarkoitetun tuen tarve, tukitoimenpiteet ja niiden toteuttaminen sekä tuen vaikuttavuuden arviointi.

Lapsen varhaiskasvatussuunnitelma laaditaan yhteistyössä henkilöstön ja lapsen vanhemman tai muun huoltajan kanssa. Sen laatimiseen osallistuvat lapsen opetuksesta, kasvatuksesta ja hoidosta vastaavat henkilöt. Päiväkodeissa sen laatimisesta vastaa varhaiskasvatuksen opettajaksi kelpoinen henkilö. *Varhaiskasvatuksen erityisopettaja osallistuu lapsen tuen tarpeen, tukitoimenpiteiden tai niiden toteuttamisen arviointiin tarpeen mukaan.* Varhaiskasvatuksen sosionomin osaamista voidaan hyödyntää erityisesti lasten ja perheiden palvelujärjestelmän tuntemuksen osalta. Lapsen mielipide on selvitettävä ja otettava huomioon varhaiskasvatussuunnitelmaa laadittaessa. Lapsen varhaiskasvatussuunnitelman laatimiseen voivat osallistua lapsen kehitystä ja oppimista tukevat muut viranomaiset, asiantuntijat ja muut tarvittavat tahot. *Jos tuen tarpeen arviointi edellyttää sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten asiantuntemusta, on näiden osallistuttava arvioinnin tekemiseen varhaiskasvatuksen järjestäjän pyynnöstä.*

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

Lapsen varhaiskasvatussuunnitelman toteutumista sekä lapsen tuen tarvetta, riittävyyttä ja tarkoituksenmukaisuutta on arvioitava, ja suunnitelma on tarkistettava vähintään kerran

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

Voimassa oleva laki

Ehdotus

vuodessa. Tätä useammin se on tarkistettava, jos lapsen tarpeet sitä edellyttävät.

35 §

Päiväkodin henkilöstön mitoitus

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

35 §

Päiväkodin henkilöstön mitoitus

Jos päiväkodissa on yksi tai useampi vammaisen tai 15 a §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitettun tuen tarpeessa oleva lapsi, on tämä otettava huomioon lasten taikka 1 momentissa tarkoitettujen henkilöitten lukumäärässä, jollei päiväkodissa ole tällaista lasta varten avustajaa. Avustajaa ei lueta 1 momentissa tarkoitettuun mitoitukseen.

38 §

Perhepäiväkodin henkilöstön mitoitus

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

38 §

Perhepäiväkodin henkilöstön mitoitus

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

62 §

Muutoksenhaku varhaiskasvatusoikeutta, lapselle annettavaa tukea ja varhaiskasvatukseen ottamista koskevaan päätökseen

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

62 §

Muutoksenhaku varhaiskasvatusoikeutta, lapselle annettavaa tukea ja varhaiskasvatukseen ottamista koskevaan päätökseen

Lapsen varhaiskasvatusta koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua 50 §:ssä tarkoitulta kunnan monijäseniseltä toimielimeltä.

Edellä 15 e §:ssä tarkoitettuun lapsen tukea koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua aluehallintovirastolta. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa.

HE 148/2021 vp

Voimassa oleva laki

Ehdotus

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

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

(kumotaan)

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .*