

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatustilain 11 a ja 11 b §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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

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

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

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

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

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

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2016.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 JOHDANTO.....	3
2 NYKYTILA.....	4
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	4
Varhaiskasvatuslaki ja asetus lasten päivähoidosta.....	4
Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista.....	6
Laki kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta.....	7
Varhaiskasvatuksen rahoitus.....	7
Työttömyysturvalaki.....	8
Subjekttiivisen päivähoito- ja varhaiskasvatusoikeuden kehitys.....	8
Ahvenanmaan lainsäädäntö.....	10
Varhaiskasvatus tilastojen valossa.....	11
Tilastotietoa naisten ja miesten työmarkkina-asemasta ja perhevapaiden käytöstä.....	12
Oikeuskäytäntöä.....	13
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden lainsäädäntö.....	15
Ruotsi.....	15
Norja.....	16
Tanska.....	16
Varhaiskasvatus EU:ssa.....	17
Varhaiskasvatus ja OECD.....	18
2.3 Nykytilan arviointi.....	18
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	20
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	21
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	21
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	24
4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	25
4.4 Lapsivaikutukset.....	26
4.5 Tasa-arvovaikutukset.....	28
4.6 Yritysvaikutukset.....	28
5 ASIAN VALMISTELU.....	29
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	29
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	29
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	29
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	31
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	31
1.1 Varhaiskasvatuslaki.....	31
2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET.....	39
3 VOIMAANTULO.....	39
4 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	39
LAKIEHDOTUS.....	44
Laki varhaiskasvatuslain 11 a ja 11 b §:n muuttamisesta.....	44
LIITE.....	46
RINNAKKAISTEKSTI.....	46
Laki varhaiskasvatuslain 11 a ja 11 b §:n muuttamisesta.....	46

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman (neuvottelutulos strategisesta hallitusohjelmasta 27.5.2015) mukaan toteutetaan lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelma. Uudistuksen lähtökohta on perheiden monimuotoisuus ja lapsen edun edistäminen. Ohjelman mukaan vahvistetaan vanhemmuutta ja matalan kynnyksen palveluita. Palvelut järjestetään lapsi- ja perhelähtöisesti hallintorajat ylittäen. Myös koulua ja varhaiskasvatusta kehitetään tukemaan lapsen hyvinvointia.

Hallitusohjelman mukaan kotouttamista tulee tehostaa esimerkiksi lisäämällä kielen opetusta kotoutettavien nykyistä paremmalla lähtötaitotason huomioimisella, parantamalla tukihenkilötoimintaa ja lasten osallistumista varhaiskasvatukseen.

Hallitusohjelman liitteen mukaisesti subjektiivinen päivähoito-oikeus rajataan puolipäiväiseksi silloin, kun toinen vanhemmista hoitaa perheen toista lasta äitiys-, isyys- tai hoitovapaalla tai kotihoitontuella. Vastaava rajausta tehdään yksityisen hoidon tukeen. Muutos voisi tulla voimaan 1.1.2016 ja kustannussäästöjä arvioidaan tulevan vuodesta 2016 alkaen vuositasolla 24 miljoonaa euroa. Toisessa vaiheessa subjektiivinen päivähoito-oikeus rajattaisiin puolipäiväiseksi myös vanhemman ollessa työtön. Työttömyyden osalta rajauksen ei tulisi olla ehdoton, vaan perustua työttömyyden keston. Kustannussäästöjä arvioidaan tulevan vuositasolla 30 miljoonaa euroa.

Vastaavan kaltainen subjektiivista oikeutta rajaava esitys perhevapaiden osalta sisältyi pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen 29 päivänä marraskuuta 2013 päätökseen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta.

Varhaiskasvatuksen ja päivähoitopalvelujen lainsäädännön valmistelu, hallinto ja ohjaus siirrettiin sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriöön lailla lasten päivähoitosta annetun lain muuttamisesta (909/2012). Samalla muutettiin sosiaalihuoltolain 17 §:ää (710/1982, muutettu lailla 910/2012), josta poistettiin lasten päivähoito. Lasten päivähoito ei ole enää sosiaalihuoltolain tarkoittama sosiaalipalvelu. Hallinnonalasiirto toteutettiin siten, että päivähoitojärjestelmän toimivuudessa ei tapahtunut laadullisia heikennyksiä eikä päivähoitopalvelujen asiakkaiden asemaan tullut muutoksia. Päivähoitoon sovelletaan siirron jälkeenkäin osittain sosiaalihuoltoa koskevia säädöksiä. Tarkoituksena oli, että opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle valmistellaan päivähoitoon soveltuva lainsäädäntö, jolloin sosiaalihuoltoon liittyvien, sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan säädöksiin viittaaminen ei olisi enää tarpeellista. Vasta tällöin hallinnonalasiirto toteutuisi täysimääräisesti. Siirto ei koskenut lasten kotihoitoa ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa (1128/1996) säännellyjä lasten päivähoitoa vaihtoehtona myönnettäviä taloudellisia tukia. Tukia koskeva lainsäädännön valmistelu, hallinto ja ohjaus kuuluvat edelleen sosiaali- ja terveysministeriölle.

Lalla 580/2015 lasten päivähoitosta annetun lain nimike muutettiin varhaiskasvatuslaiksi ja laissa otettiin käyttöön varhaiskasvatuksen käsite. Muutokset tulivat voimaan 1.8.2015.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Varhaiskasvatuslaki ja asetus lasten päivähoidosta

Lapsen oikeudesta varhaiskasvatukseen säädetään varhaiskasvatuslaissa (36/1973) sekä lasten päivähoidosta annetussa asetuksessa (239/1973, jälj. päivähoitoasetus). Varhaiskasvatuksella tarkoitetaan lapsen suunnitelmallista ja tavoitteellista kasvatuksen, opetuksen ja hoidon muodostamaa kokonaisuutta, jossa painottuu erityisesti pedagogiikka. Siltä osin kuin laissa säädetään lasten päivähoidosta, tarkoitetaan varhaiskasvatusta.

Kunnan on huolehdittava varhaiskasvatuksen järjestämisestä asukkailleen. Varhaiskasvatusta voivat saada lapset, jotka eivät ole vielä oppivelvollisuusikäisiä. Perusopetuslain (628/1998) 28 §:n mukaan oppivelvollisuus alkaa sinä vuonna, jona lapsi täyttää seitsemän vuotta. Varhaiskasvatuslain 2 §:n mukaan varhaiskasvatusta voivat saada myös oppivelvollisuusikäiset lapset, milloin erityiset olosuhteet niin vaativat eikä hoitoa ole muulla tavoin järjestetty.

Kunta voi järjestää varhaiskasvatuksen eri tavoin. Varhaiskasvatuslain 10 §:n mukaan kunta voi järjestää tehtävät itse, sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa, olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä, hankkimalla palveluja valtiolta, kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelun tuottajalta taikka antamalla palvelunkäyttäjälle palvelusetelin. Kunnan on lain 11 §:n mukaan huolehdittava siitä, että varhaiskasvatusta on saatavissa kunnan järjestämänä tai valvomana siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Varhaiskasvatus on 2 §:n mukaan pyrittävä järjestämään siten, että se tarjoaa lapsen hoidolle ja kasvatukselle sopivan hoitopaikan ja jatkuvan hoidon sinä vuorokauden aikana, jona sitä tarvitaan. Varhaiskasvatusta järjestettäessä tulee lain 11 b §:n nojalla huolehtia siitä, että varhaiskasvatuksessa olevilla lapsilla on mahdollisuus osallistua perusopetuslain mukaiseen esiopetukseen.

Varhaiskasvatuslain 11 a §:ssä säädetään lapsen niin kutsutusta subjektiivisesta oikeudesta varhaiskasvatukseen. Pykälän mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että lapsi saa varhaiskasvatusta kunnan järjestämässä 1 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitettussa paikassa (päiväkodissa tai perhepäivähoidossa) sen ajan päätyttyä, jolta voidaan suorittaa sairausvakuutuslaissa (1244/2004) tarkoitettua äitiys- ja vanhempainrahaa tai osittaista vanhempainrahaa. Tätä oikeutta ei kuitenkaan ole aikana, jolta voidaan suorittaa sairausvakuutuslain 9 luvun 7 §:n 1 momentissa tarkoitettua äitiys- ja vanhempainrahakauden ulkopuolella maksettavaa isyysrahaa. Kunnan on huolehdittava, että lapsi voi olla varhaiskasvatuksessa siihen saakka, kunnes hän siirtyy perusopetuslaissa tarkoitettuna oppivelvollisena perusopetukseen. Pykälän mukaan varhaiskasvatusta on kuitenkin järjestettävä osa-aikaisesti, kun lapsi ennen perusopetuslaissa tarkoitettua oppivelvollisuusikää osallistuu perusopetuslain mukaiseen esiopetukseen tai kun lapsi perusopetuslain 25 §:n 2 momentin mukaisesti aloittaa perusopetuksen vuotta saman pykälän 1 momentissa säädettyä aikaisemmin. Varhaiskasvatusta on mahdollisuuksien mukaan järjestettävä lapsen vanhempien tai muiden huoltajien toivomassa muodossa.

Varhaiskasvatuslain 11 a §:ssä säädetään lisäksi, että lapsen vanhemmilla tai muilla huoltajilla, jotka eivät lapsen hoidon järjestämiseksi valitse kunnan järjestämää varhaiskasvatusta, on lapsen muulla tavalla tapahtuvan hoidon järjestämiseksi oikeus lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) mukaiseen tukeen sanotussa laissa tarkemmin säädetävällä tavalla. Lainsäädäntö mahdollistaa siten kolme yhteiskunnan tukemaa vaihtoehtoa alle oppivelvollisuusikäisten lasten varhaiskasvatuksen järjestämiseksi: lapsen vanhemmat tai muut huoltajat voivat hakea lapselle paikan kunnan järjestämästä varhaiskasvatuksesta, valita

yksityisen palvelun tuottajan järjestämän varhaiskasvatuksen ja saada siihen yksityisen hoidon tukea tai hoitaa alle kolmivuotiaista lasta kotona ja saada siihen kotihoidon tukea.

Varhaiskasvatuslain 11 a §:n 4 momentin mukaan oikeus samaan varhaiskasvatuspaikkaan säilyy, vaikka lapsi ei ole varhaiskasvatuksessa sairausvakuutuslain 9 luvun 7 §:ssä tarkoitettujen isyysraajaksojen ajan. Isyysraajaksoista johtuvasta poissaolosta on ilmoitettava varhaiskasvatuspaikkaan viimeistään kaksi viikkoa ennen sen suunniteltua aloittamispäivää.

Varhaiskasvatuslain 30 a §:n mukaan lapsen varhaiskasvatukseen ottamista koskevaan päätökseen, jonka lain 11 d §:n 1 momentissa tarkoitettu toimielin tai sen alainen viranhaltija on tehnyt, ei saa valittamalla hakea muutosta. Viranhaltijan päätökseen tyytymättömällä on kuitenkin oikeus saada päätös 11 d §:n 1 momentissa tarkoitettujen toimielimen käsiteltäväksi, jos hän 14 päivän kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan sitä vaatii. Varhaiskasvatuslain 31 §:n mukaan sen estämättä, mitä 30 a §:ssä säädetään, 11 a §:ssä tarkoitettuun lapsen varhaiskasvatukseen ottamista koskevaan 11 d §:n 1 momentissa tarkoitettujen toimielimen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeudelle 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta. Valitusoikeus kunnan monijäsenisen toimielimen päätöksestä koskee vain siis subjektiivista oikeutta varhaiskasvatuspaikkaan, muilta osin päätöksestä ei voi valittaa.

Varhaiskasvatuslain 32 a §:ssä säädetään opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön välisestä yhteistyövelvoitteesta. Opetus- ja kulttuuriministeriö valmistelee yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa sellaiset varhaiskasvatuslain muutokset, joilla voi olla vaikutuksia lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain mukaisiin asioihin. Sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa sellaiset kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muutokset, joilla voi olla vaikutuksia varhaiskasvatusjärjestelmään.

Päivähoitoasetuksen 2 §:ssä säädetään, että lapsen vanhempien tai muiden huoltajien, jotka haluavat lapselle varhaiskasvatuslain 11 a §:n mukaisen paikan, on tehtävä sitä koskeva hakemus viimeistään neljä kuukautta ennen kuin lapsi tarvitsee paikan. Mikäli tarve kuitenkin johtuu työllistymisestä, opinnoista tai koulutuksesta eikä tarpeen alkamisajankohta ole ennakoitavissa, on paikkaa haettava niin pian kuin mahdollista, kuitenkin viimeistään kaksi viikkoa ennen kuin lapsi tarvitsee paikan. Pykälän 3 momentin mukaan, mikäli lapsen varhaiskasvatuksen tarve muuttuu osapäiväisestä tai muusta osa-aikaisesta kokopäiväiseksi ennakoimattomasta työllistymisestä, opinnoista tai koulutuksesta johtuen, kunnan on kuitenkin järjestettävä edellä mainituista syistä laajentuneen tarpeen mukainen varhaiskasvatuspaikka välittömästi saatuaan tiedon tarpeen muutoksesta.

Päivähoitoasetuksen 4 §:n mukaan varhaiskasvatus järjestetään osapäivä- ja kokopäivähoitona. Kokopäivähoidossa lapsen hoitoaika saa yleensä jatkua yhtäjaksoisesti enintään kymmenen tuntia vuorokaudessa ja osapäivähoidossa viisi tuntia.

Päivähoitoasetuksessa säädetään päiväkodissa ja perhepäiväkodissa hoidettavien lasten määrästä sekä hoito- ja kasvatustehtävään osallistuvasta henkilöstöstä. Asetuksen 6 §:n mukaan päiväkodissa tulee enintään seitsemää kokopäivähoidossa olevaa kolme vuotta täyttänyttä lasta kohden olla vähintään yksi hoito- ja kasvatustehtävissä toimiva kelpoisuusehdot täyttävä henkilö. Vastaavasti neljää alle kolmivuotiaista lasta kohden tulee olla yksi henkilö. Kolme vuotta täyttäneiden osapäivähoitoa koskee eri säännös. Enintään 13 osapäivähoidossa olevaa kolme vuotta täyttänyttä lasta kohden päiväkodissa tulee olla yksi hoito- ja kasvatustehtävissä oleva kelpoisuusehdot täyttävä henkilö. Perhepäivähoidossa voidaan samanaikaisesti hoitaa enintään neljää lasta mukaan luettuina perhepäivähoitajan omat lapset, jotka eivät vielä ole perusopetuksessa. Lisäksi voidaan hoitaa yhtä perusopetuslain mukaista esiopetusta saavaa lasta,

perusopetuksen aloittanutta lasta tai sellaista kunnan järjestämässä osapäivähoidossa olevaa lasta, joka aloittaa perusopetuksen toimintavuotta seuraavana vuonna. Asetuksessa on lisäksi säännökset hoidettavien lasten määrästä niin kutsutussa ryhmäperhepäivähoidossa.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista

Varhaiskasvatustulain 13 §:n mukaan varhaiskasvatuksesta perittäviin maksuihin sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettua lakia (734/1992, jälj. asiakasmaksulaki) ja sen nojalla annettuja säännöksiä, sellaisena kuin ne ovat voimassa tammikuun 1 päivänä 2013. Asiakasmaksulain 7 a §:n mukaan varhaiskasvatustulaisissa tarkoitetusta lapsen päiväkotija perhepäivähoidosta voidaan määrätä kuukausimaksu. Kokopäivähoidon kuukausimaksu saa olla enintään perheen koon mukaan määräytyvän maksuprosentin osoittama euromäärä vähimmäistulorajan ylittävistä kuukausituloista. Vuoden 2014 elokuun alusta kokopäivähoidosta perittävä maksu oli lasta kohti enintään 283 euroa kuukaudessa, ja lasta koskevaa 26 euroa pienempää maksua ei peritty.

Milloin samasta perheestä on useampi kuin yksi lapsi kunnan järjestämässä varhaiskasvatuksessa, voidaan nuorimmasta kokopäivähoidossa olevasta lapsesta määrätä korkeimman maksuprosentin mukaan määräytyvä maksu. Ikäjärjestyksessä seuraavasta kokopäivähoidossa olevasta lapsesta voidaan määrätä samansuuruinen maksu kuin nuorimmasta lapsesta, kuitenkin enintään 255 euroa kuukaudessa vuoden 2014 elokuun alusta. Kustakin seuraavasta lapsesta määrättävä maksu on 20 prosenttia nuorimman lapsen maksusta. Määrättäessä perheen toisen tai useamman lapsen maksua käytetään määräytymisen perustana nuorimman lapsen laskennallista kokopäivähoidon maksua.

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen määräytymisen perustana olevien tulorajojen euromäärät sekä lain 7 a §:n 4, 5 ja 9 momentissa tarkoitetut euromäärät tarkistetaan joka toinen vuosi. Tulorajojen euromäärät sekä 7 a §:n 4 momentissa tarkoitettu euromäärä tarkistetaan yleisen ansiotasoindeksin muutoksen mukaisesti ja 5 ja 9 momentissa tarkoitetut euromäärät sosiaali- ja terveystoimen hintaindeksin muutoksen mukaisesti. Opetus- ja kulttuuriministeriö on antanut marraskuussa 2013 ilmoituksen eräistä indeksillä tarkistetuista lasten päivähoitoasiakasmaksuista (829/2013). Viimeisimmät indeksitarkistukset tulivat voimaan 1 päivänä elokuuta 2014. Asiakasmaksulain 7 a §:n 6 momentin mukaan jos lapsi on osapäivähoidossa tai lapsen hoitoaika muutoin jatkuvasti päivittäin, viikoittain tai kuukausittain on säännönmukaista kokopäivähoidon hoitoaikaa merkittävästi lyhyempi, kunnan tulee päättämiensä perusteiden perusteella hoitoaikaan suhteutettua säädettyä kokopäivähoidon maksua alemmaa maksua. Varhaiskasvatuksen maksua alentavana tekijänä on otettava huomioon myös perusopetuslain mukainen maksuton esiopetus.

Kuntien käytännöt määrittellä osapäiväisen ja etenkin osa-aikaisen varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja vaihtelevat. Suuressa osassa kuntia on peritty osapäiväisestä eli enintään viisi tuntia päivässä kestävästä varhaiskasvatuksesta asiakasmaksuna 60 prosenttia kokopäivämaksusta. Kokopäiväisen varhaiskasvatuksen maksu voidaan periä, jos hoitoaika ylittää viisi tuntia päivässä. Joissakin kunnissa on käytössä erillinen maksu, esim. 80 prosenttia kokopäivämaksusta, jos hoito kestää yli viisi mutta enintään seitsemän tuntia päivässä. Esiopetuksen lisäksi tarvittavasta varhaiskasvatuksesta peritään yleensä oma erillinen prosenttiosuus kokopäivämaksusta, mihin vaikuttaa kuinka monta tuntia esiopetus ja varhaiskasvatus kestävät yhteensä. Osa-aikaisen varhaiskasvatuksen (esimerkiksi varhaiskasvatusta kolmena päivänä viikossa) maksun määräytymiseen vaikuttaa erityisesti se, miten poissaolo- tai vapaapäivät hyvitetään maksua määritettäessä. Näistä kunnilla on hyvin erilaisia käytäntöjä. Joissakin kunnissa on otettu käyttöön hoitoaikaan suhteutettuja asiakasmaksuja. Käytössä olevat mallit eroavat kuitenkin toisistaan esimerkiksi joustavuuden sekä kattavuuden suhteen.

Laki kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta

Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa säädetään lapsen hoidon järjestämiseksi suoritettavasta taloudellisesta tuesta. Tuen saamisen edellytyksenä on, että lapsen vanhemmat tai muut huoltajat eivät valitse varhaiskasvatuslain 11 a §:n 1 momentin mukaista varhaiskasvatuspaikkaa.

Lapsen kotihoidon tuella tarkoitetaan lapsen hoidon järjestämiseksi vanhemmalle tai muulle huoltajalle suoritettavaa tukea, johon voi kuulua hoitoraha ja hoitolisä. Kotihoidon tukea on mahdollista saada vain, jos lapsi on alle kolmivuotias tai jos lapsi kuuluu samaan perheeseen alle kolmivuotiaan hoitorahaan oikeuttavan ja samalla tavalla hoidettavan lapsen kanssa. Hoitorahaa maksetaan jokaisesta tukeen oikeuttavasta lapsesta erikseen. Vuonna 2015 hoitoraha on yhdestä alle kolmivuotiaasta 342,53 euroa kuukaudessa, muista perheen alle kolmivuotiaista lapsista kustakin 102,55 euroa kuukaudessa sekä yli kolmivuotiaista, alle kouluikäisistä lapsista kustakin 65,89 euroa kuukaudessa. Hoitolisään vaikuttavat perheen koko ja bruttotulot ja sitä maksetaan vain yhdestä lapsesta. Vuonna 2015 hoitolisä on enintään 183,31 euroa kuukaudessa.

Yksityisen hoidon tuella tarkoitetaan lapsen hoidon järjestämiseksi vanhemman tai muun huoltajan osoittamalle hoidon tuottajalle suoritettavaa tukea, johon voi kuulua hoitoraha tai hoitolisä. Hoidon tuottajalla tarkoitetaan varhaiskasvatuslain 28 §:n 1 momentissa tarkoitettua ilmoituksen tehnyttä yksityistä henkilöä tai yhteisöä, joka korvausta vastaan harjoittaa varhaiskasvatustoimintaa. Hoidon tuottaja voi olla myös tukeen oikeutetun vanhemman tai muun huoltajan kanssa varhaiskasvatuksesta työsopimuksen tehnyt henkilö, joka ei kuitenkaan saa olla saman kotitalouden jäsen. Yksityisen hoidon tuen hoitoraha ja -lisä maksetaan erikseen jokaisesta lapsesta, jolla on oikeus tukeen. Tuki voi olla enintään lapsen hoitomaksun suuruisen. Yksityisen hoidon tuen hoitoraha vuonna 2015 on 174,38 euroa kuukaudessa lasta kohden. Alennettu hoitoraha esiopetukseen osallistuvasta tai pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevasta lapsesta on 64,16 euroa kuukaudessa lasta kohden. Hoitolisä on enintään 146,64 euroa kuukaudessa lasta kohden.

Hoitorahaa tai hoitolisää voidaan maksaa kunnan päätöksen mukaisella määrällä korotettuna (kunnallinen lisä). Kuntaliiton vuonna 2014 tekemän kyselyn mukaan kotihoidon tuen kuntalisää maksettiin 30 prosentissa kunnista ja yksityisen hoidon tuen kuntalisää 43 prosentissa kunnista.

Varhaiskasvatuksen rahoitus

Varhaiskasvatuksen kustannukset rahoitetaan valtionosuudella, kunnan rahoitusosuudella sekä asiakasmaksuina kerättävillä tuloilla. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia (1704/2009) sovelletaan käyttökustannuksiin myönnettävään valtionosuuteen sellaisiin kuntien tehtäviin, joista säädetään varhaiskasvatuslaissa. Valtiovarainministeriö myöntää kunnalle valtionosuuden sekä päättää verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta. Varhaiskasvatuksen, esiopetuksen ja perusopetuksen valtionosuusrahoitus myönnetään keskitetysti samasta valtiovarainministeriön hallinnoimasta järjestelmästä. Valtionosuus perustuu ikäluokittaiseen asukasmäärään ja se myönnetään kunnille.

Varhaiskasvatuslain 12 §:n mukaan tämän lain mukaiseen toimintaan voidaan valtion talousarvioon otetun määrärahan rajoissa myöntää kunnille ja kuntayhtymille valtionavustusta siten kuin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009) säädetään. Valtionavustusta voidaan myöntää myös investointeihin siten kuin valtionavustuslaissa (688/2001) säädetään.

Työttömyysturvalaki

Työttömyysturvalain (1290/2002) 5 §:n määritelmän mukaan kokoaikatyöllä tarkoitetaan työsuhteessa tehtyä työtä, jossa työaika on enemmän kuin 80 prosenttia alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta. Osa-aikatyöllä tarkoitetaan työsuhteessa tehtyä työtä, jossa työaika on enintään 80 prosenttia alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta. Työsuhteeseen rinnastetaan virkasuhde.

Yrittäjä määritellään työttömyysturvalaissa erikseen. Yrittäjäasemaan vaikuttavat vakuuttamisvelvollisuus, työnhakijan oma ja hänen perheenjäsentensä omistus tai muu määräämisvalta yrityksessä sekä työnhakijan asema yrityksessä. Yrittäjä-määritelmän täyttyminen edellyttää aina sitä, että henkilö myös työskentelee yritystoiminnassa. Jos työnhakijaa pidetään yrittäjänä, tulee arvioitavaksi yritystoiminnassa työllistymisen pää- tai sivutoimisuus. Yritystoiminnassa ja omassa työssä työllistymisen päätoimisuus arvioidaan toiminnan vaatiman työmäärän mukaan. Jos toiminta on työmäärältään sellaista, että se on esteenä kokoaikaisen työn vastaanottamiselle, kyse on päätoimisesta työllistymisestä yritystoiminnassa tai omassa työssä.

Lain 2 luvun 10 §:n mukaan päätoimisina opintoina pidetään: 1) opintoja, joiden tavoitteena on ammattikorkeakoulututkinnon, ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon taikka yliopistossa suoritettavan alemman tai ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaminen; 2) lukio-opintoja, joiden oppimäärän mukainen laajuus on yhteensä vähintään 75 kurssia; sisäoppilaitoksessa järjestetyt lukio-opinnot katsotaan kuitenkin aina päätoimisiksi; 3) muita kuin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuja opintoja, joiden opintosuunnitelman mukainen laajuus on keskimäärin vähintään viisi opintopistettä, kolme opintoviikkoa tai 4,5 osaamispistettä opiskelukuukautta kohti; sekä muita kuin 1—3 kohdassa tarkoitettuja opintoja, joiden opetusohjelman mukainen laajuus on keskimäärin vähintään 25 viikkotuntia.

Työllistymistä edistäviä palveluita ovat julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012) tarkoitetut työnhakuvalmennus, uravalmennus, koulutuskokeilu, työkokeilu, työvoimakoulutus ja työttömyysetuudella tuettu työnhakijan omaehtoinen opiskelu. Työllistymistä edistäviä palveluita ovat lisäksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa (189/2001) tarkoitettu kuntouttava työtoiminta sekä kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) 22—24 §:ssä tarkoitettu työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu. Muita työllistymistä edistäviä toimia ovat esimerkiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitetut erilaiset asiantuntija-arvioinnit sekä ammatinvalinta- ja uraohjaus.

Subjektiiivisen päivähoito- ja varhaiskasvatusoikeuden kehitys

Varhaiskasvatuslaki (alkuperäiseltä nimikkeeltään laki lasten päivähoidosta) ja päivähoitoasetus ovat tulleet voimaan vuonna 1973. Tätä ennen lasten päivähoidosta säädettiin vuonna 1936 voimaan tulleessa lastensuojelulaissa. Sääntelyn lähtökohdat painottivat palvelun hoidollista ja sosiaalihuollollista näkökulmaa. Varhaiskasvatuslakia ja päivähoitoasetusta on muutettu useasti, yli 50 kertaa. Yksi merkittävin periaatteellinen muutos on ollut varhaiskasvatuksen muuttuminen tarveharkintaisesta palvelusta subjektiiviseksi oikeudeksi.

Subjektiiivisella oikeudella tarkoitetaan lakiin perustuvaa oikeutta, etuutta tai palvelua, joka on myönnettävä jokaiselle laissa säädetyt edellytykset täyttävälle henkilölle. Yleensä kyse on kunnalle säädetyistä velvoitteista jokin palvelu. Jos henkilö täyttää edellytykset palvelun saamiselle, kunnalla ei ole sen myöntämisessä harkintavaltaa. Oikeus saada palvelu ei riipu siitä, onko kunta varannut määrärahoja palvelun järjestämiseen. Päivähoitolain 11 a §:ssä on ollut kyse lapsen vanhemman tai muun huoltajan subjektiivisesta oikeudesta saada lapselle päivä-

hoitopaikka. Päivähoitolain muututtua varhaiskasvatuslaiksi 1.8.2015 lukien, lain 11 a §:ssä säädetään vastaavan laajuudesta lapselle kuuluvasta oikeudesta varhaiskasvatuspaikkaan.

Vuonna 1985 muutettiin lasten kotihoidon tuesta annettua lakia sekä lasten päivähoidosta annettua lakia (HE 202/1984 vp). Muutokset tulivat voimaan asteittain siten, että vuoden 1990 alusta lukien kaikilla alle kolmevuotiaiden lasten vanhemmilla tai muilla huoltajilla oli oikeus vanhempainrahakauden päätyttyä saada lapsen hoidon järjestämiseksi valintansa mukaan lasten kotihoidon tukea tai kunnallinen päivähoitopaikka. Niille alle kolmivuotiaille lapsille, joiden vanhemmat valitsivat kunnallisen päivähoitopaikan, kunta oli velvollinen järjestämään hoitopaikan vanhempien valinta-oikeuden toteuttamiseksi.

Uudistusta perusteltiin hallituksen esityksessä perhepolitiikan kehittämisenä. Perhepolitiikan kehittäminen oli ollut esillä useissa eri yhteyksissä. Perhepoliittisten toimenpiteiden kokonaisuutta oli tarkasteltu muun muassa hallituksen eduskunnalle 25 maaliskuuta 1980 antamassa perhepoliittisessa selonteossa. Kiireellisimmäksi kehittämiskohteeksi katsottiin yleisesti pienten lasten hoitojärjestelmien parantaminen. Lasten hoitojärjestelmien kehittämisen tavoitteeksi asetettiin lapsiperheiden erilaiset tarpeet huomioon ottavan, riittävän monipuolisen ja todellisen valintamahdollisuuden turvaavan hoitojärjestelmän aikaansaaminen. Kattavan hoitojärjestelmän osatekijöitä olivat äitiysraha, jonka osalta kehittämistavoitteeksi asetettiin sen pidentäminen 13 kuukauteen sekä kehittäminen vanhempainlomaksi, äitiysrahakauden päättymisen jälkeen koko ikäluokalle maksettavan hoitokorvausjärjestelmän kehittäminen, kunnallisen päivähoitopalvelujen järjestäminen tarvetta vastaavasti sekä taloudellisen tuen maksamisen riittävän kattavana kotihoidon tukena perheille. Lisäksi keskeisinä lastenhoitojärjestelyjen parantamiseen liittyvinä kehittämiskohteina nähtiin työsuhdeturvan parantaminen alle kolmevuotiaista lasta kotonaan hoitaville vanhemmille sekä sairaan lapsen hoitojärjestelmän kehittäminen. Hallituksen esityksen perusteluissa todettiin, että tehtyjen selvitysten mukaan vanhemmat halusivat äitiysrahakauden päättymisen jälkeen hoitaa pieniä lapsia kotona nykyistä yleisemmin, mikäli se olisi taloudellisesti mahdollista. Toisaalta kunnallisista päivähoitopaikoista oli ollut puute. Perheet olivat joutuneet ratkaisemaan lasten hoitojärjestelyt vaihtelevin ja usein lapsen kannalta epätydyttävien tavoin. Perusteluissa todettiin, että lapsen hoitojärjestelyyn liittyvä epävarmuus vaikuttaa kielteisesti sekä vanhempien että lasten turvallisuuteen ja että käytettävissä olevat tutkimustulokset osoittavat lapsen tasapainoisen henkisen kehityksen kannalta erittäin tärkeäksi hoito- ja ihmissuhteiden riittävän jatkuvuuden ja turvallisuuden. Tämän vuoksi katsottiin, että yhteiskunnan olisi huolehdittava, että erilaisia nämä edellytykset täyttäviä hoitojärjestelyjä olisi käytettävissä.

Vuonna 1990 esitettiin lasten hoitojärjestelyjen edelleen kehittämiseksi, että säädettäisiin asteittain toteutettavaksi kolme vuotta täyttäneiden alle kouluikäisten lasten kunnallisen päivähoitopaikan järjestäminen (HE 319/1990 vp). Lasten kotihoidon tuesta annettua lakia muutettiin vuonna 1991 (631/1991) siten, että lasten kotihoidon tukea ja kunnallista päivähoitopaikkaa koskevaa valinta-oikeutta laajennettiin yhdellä ikäluokalla koskemaan alle nelivuotiaiden lasten perheitä. Vastaava muutos valinta-oikeuden laajenemisesta tehtiin päivähoitolakiin (630/1991). Muutokset säädettiin tulemaan voimaan vuoden 1993 alusta. Lisäksi lasten päivähoitolaista annettua lain 11 a §:n 1 momenttia muutettiin siten, että lapsen vanhemmille tai muille huoltajille säädettiin vanhempainrahakauden päätyttyä oikeus saada lapselle kunnallinen päivähoitopaikka siihen saakka, kunnes lapsi siirtyy peruskoululaissa (476/1983) tarkoitettuna oppivelvollisena peruskouluun. Päivähoitoa tuli järjestää osa-aikaisesti, kun lapsi ennen perusopetuslaissa tarkoitettua oppivelvollisuusiän osallistuu esiopetukseen koulussa. Päivähoitolaista annettua lain 11 a §:n 2 momenttia muutettiin siten, että päivähoitolaista annettua lain 11 a §:n 2 momenttia muutettiin vuoden 1995 elokuun alusta.

Lasten kotihoidon tuesta annettua lakia ja lasten päivähoitolaista annettua lain 11 a §:n 2 momenttia muutettiin vuoden 1993 alusta voimaan tulleilla lainmuutoksilla (1287/1992 ja

1288/1992) väliaikaisesti. Hoitomuodon valintaa koskevia säännöksiä muutettiin valtiontaloudellisista syistä ja ottaen huomioon kuntien vallitseva heikko tilanne siten, että vuoden 1993 alusta voimaan tulevaksi säädetty kunnallisen päivähoidon ja lasten kotihoidon tuen valinta-oikeuden laajentuminen yhdellä ikäluokalla koskemaan alle nelivuotiaiden lasten vanhempia tai muita huoltajia siirrettiin tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 1995. Myöhemmin valinta-oikeuden laajentumisen voimaantuloa siirrettiin edelleen useamman kerran, kunnes koko pienten lasten hoidon tukijärjestelmää esitettiin muutettavaksi. Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta (1128/1996) tuli voimaan 1 päivänä elokuuta 1997.

Vuonna 1995 esitettiin, että elokuun alusta 1995 voimaan tulevaksi säädetty muutos, joka takasi alle kouluikäisille lapsille oikeuden kunnalliseen päivähoitopaikkaan, siirrettäisiin tulemaan voimaan vuoden 1997 elokuun alusta. Tätä perusteltiin valtiontaloudellisilla syillä ja ottaen huomioon kuntien vallitseva heikko tilanne. Esitystä ei kuitenkaan hyväksytty, vaan subjektiivisen päivähoito-oikeuden laajeneminen koskemaan alle oppivelvollisuusikäisiä lapsia tuli voimaan vuoden 1996 alusta.

Päivähoitolain 11 a §:n myöhemmät muutokset ovat liittyneet lähinnä isyysrahakausiin ja niihin tehtyihin muutoksiin. Vuonna 2003 tuli voimaan lain muutos (1077/2002), jonka mukaan oikeutta päivähoitopaikkaan ei ole osittaisen vanhempainrahakauden eikä välittömästi vanhempainrahakauden jälkeen pidettävän isyysrahakauden ajalta. Vuoden 2007 alusta voimaan tullut muutos (1344/2006) liittyi isäkuukauden joustavoittamiseen. Vuoden 2013 alusta voimaan tulleen muutoksen mukaan (905/2012) edelleenkin ei ole oikeutta käyttää päivähoitopaikkaa isyysrahakauden aikana, mutta oikeus samaan päivähoitopaikkaan säilyy, vaikka lapsi ei ole hoidossa isyysrahakauden aikana.

Ahvenanmaan lainsäädäntö

Ahvenanmaalla on säädetty päivähoito-oikeudesta eri tavoin kuin Manner-Suomessa. Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta sosiaalihuoltoa koskevilla asioilla, joihin päivähoito on kuulunut. Ahvenanmaalla oikeudesta päivähoitoon säädetään maakuntalailla Barnomsorgslag för landskapet Åland (ÅFS 2011:86). Lain 17 §:ssä säädetään huoltajien oikeudesta kunnan järjestämään päivähoitoon päiväkotitoiminnassa. Päivähoitoa on oikeus saada kolme vuotta täyttäneelle lapselle 25 tuntia viikossa oppivelvollisuuden alkuun saakka. Lisäksi päivähoitoa on oikeus saada huoltajan työnteon, opiskelun tai työhaun aikana oppivelvollisuuden alkuun saakka; äitiysrahakauden aikana alle 3-vuotiaalle lapselle, joka asuu samassa taloudessa ja jolla on päivähoitopaikka; oppivelvollisuuden alkuun saakka lapselle, jolla on 4 §:n 2 momentissa tarkoitettu erityisen tuen tarve, tuen tarpeen ajan siinä laajuudessa kuin sen arvioidaan olevan hänelle tarkoituksenmukaista sekä; siksi ajaksi, kun sen katsotaan olevan lapselle tarpeellista perheeseen samaan aikaan syntyvien useampien lasten takia (monikkoperheet), perheen jäsenten vammaisuuden tai sairauden aiheuttamien toimintarajoitteiden takia tai, jos on olemassa muita vastaavia syitä. Lisäksi huoltajalle voidaan muistakin kuin edellä mainituista syistä myöntää oikeus saada lapselleen päivähoitoa päiväkotitoiminnassa.

Ahvenanmaan maakunnan päivähoitolain Ahvenanmaan itsehallintolain 19 §:ssä tarkoitetun lainsäädäntövalvonnan yhteydessä oikeusministeriö hankki siitä korkeimman oikeuden lausunnon. Kesäkuussa 2011 maakuntalaista antamassaan lausunnossaan (OH 2011—114) korkein oikeus katsoi muun muassa, että säätäessään maakuntalain 17 §:ää maakuntapäivät ei ollut luvattomasti poikennut perustuslain 19 §:n 3 momentin julkiselle vallalle asetetuista vaatimuksista, vaikka maakuntalain kyseinen pykälä tarkoittikin tiukennuksia maakunnassa silloin voimassa olleeseen päivähoitolainsäädäntöön nähden. Sen vuoksi maakuntapäivät ei säätäes-

sään päivähoito-oikeuden tiukennetuista ehdoista maakunnassa ollut korkeimman oikeuden mukaan ylittänyt lainsäädäntövaltaansa.

Varhaiskasvatus tilastojen valossa

Seuraavat tilastotiedot perustuvat Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tilastoraporttiin Lasten päivähoito 2013 (THL 33/2014) ja Lasten päivähoito 2013 – Kuntakyselyn osaraportti (THL 16/2014) sekä Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatilastoon sekä väestörakennetilastoon.

Suomessa oli kaikkiaan 228 981 lasta varhaiskasvatuksessa vuonna 2013, eli 63 prosenttia 1—6 -vuotiaista lapsista oli joko kunnan järjestämässä tai yksityisessä varhaiskasvatuksessa. Enemmistö lapsista eli 92 prosenttia (211 541 lasta) hoidettiin kunnan järjestämässä varhaiskasvatuksessa. Kunnan järjestämässä varhaiskasvatuksessa olevista lapsista 80 prosenttia hoidettiin kuntien omissa päiväkodeissa, 16 prosenttia kunnan perhepäivähoidossa ja 4 prosenttia kuntien yksityisiltä ostamissa ostopalvelupäiväkodeissa. Yksityisessä varhaiskasvatuksessa, yksityisen hoidon tuella hoidettiin 17 440 lasta. Yksityisen hoidon tuella hoidettujen lasten osuus varhaiskasvatuksessa on 8 prosenttia. Esiopetuksessa olevia lapsia oli 59 671 vuonna 2013.

Varhaiskasvatuksessa olleiden eri-ikäisten lasten määrissä on isoja eroja. Alle 1-vuotiaat lapset hoidetaan pääsääntöisesti kotona. Yksivuotiaita lapsia oli vuonna 2013 hoidossa 17 261, joka on vajaa 30 prosenttia vastaavan ikäisestä väestöstä. Kaksivuotiaista lapsista oli varhaiskasvatuksessa noin 52 prosenttia vastaavan ikäisestä väestöstä, kolmivuotiaista noin 68 prosenttia, nelivuotiaista noin 75 prosenttia sekä viisivuotiaista noin 79 prosenttia. Esiopetusikäisistä kuusivuotiaista lapsista 71 prosenttia oli varhaiskasvatuksessa. Varhaiskasvatuksessa olevien lasten osuuksissa on myös alueellisia eroja: 1—6 -vuotiaista lapsista oli Keski-Suomessa ja Pohjois-Pohjanmaalla varhaiskasvatuksessa noin puolet, kun taas Uudellamaalla vastaava prosentti oli 69.

Kunnan järjestämässä varhaiskasvatuksessa olevista lapsista 79 prosenttia (167 166 lasta) oli kokopäiväisessä ja 21 prosenttia osapäiväisessä (44 375 lasta) varhaiskasvatuksessa vuonna 2013. Osapäiväisessä varhaiskasvatuksessa olevista lapsista suurin osa eli 33 560 lasta oli kuusivuotiaita. Osapäiväisessä varhaiskasvatuksessa olevia 3—5 -vuotiaita oli 8 010 lasta. Noin 80 prosenttia kokopäiväisessä ja noin 62 prosenttia osapäiväisessä varhaiskasvatuksessa olevista lapsista oli varhaiskasvatuksessa säännöllisesti viitenä päivänä viikossa uusimman vuoden 2013 tilastotiedon mukaan.

Vuonna 2013 kunnan järjestämässä varhaiskasvatuksessa olevista lapsista 8 prosenttia oli erityistä tukea saavia lapsia (noin 16 800 lasta).

Vuonna 2013 Suomessa oli 28 582 ulkomaalaistaustaista alle kouluikäistä lasta (0—6 v), jotka oleskelivat vakinaisesti maassa. Heistä ensimmäisen polven maahanmuuttajia oli 6 291 lasta ja toisen polven maahanmuuttajia 22 291 lasta. Vuonna 2013 kunnallisessa varhaiskasvatuksessa oli maahanmuuttajataustaisia lapsia 15 600, mikä on noin 7 prosenttia kaikista kunnan järjestämässä varhaiskasvatuksessa olevista lapsista.

Vuonna 2013 kotihoidon tukea sai 92 033 lasta, tukea saaneiden lasten osuus 9 kk—2-vuotiaista oli 49,3 prosenttia ja 24,2 prosenttia 9 kk-6-vuotiaista. Yksityisen hoidon tukea maksettiin 17 440 lapselle. Tukea saaneiden lasten osuus oli 9kk-2-vuotiaista lapsista 3,3 prosenttia ja 9 kk—6-vuotiaista 4,6 prosenttia.

Varhaiskasvatuksen henkilöstön kokonaismäärä vuonna 2012 oli noin 55 500 henkilöä. Henkilöstö jakaantuu johto-, asiantuntija- ja kehittämistehtävissä työskenteleviin sekä lastentarhanopettajiin, lähihoitajiin ja perhepäivähoitajiin, joita oli yhteensä noin 49 900. Lisäksi varhaiskasvatuksessa työskenteli avustajina, leikkitoiminnan ja avoimen varhaiskasvatuksen piirissä sekä muissa tehtävissä noin 5 600 henkilöä. Naisten osuus varhaiskasvatuksen henkilöstöstä on ammattiryhmästä riippuen noin 93,7–99,9 prosenttia.

Kuntien varhaiskasvatuksen valtionosuusjärjestelmän mukaiset kustannukset vuonna 2013 olivat noin 2,4 miljardia euroa, josta kunnallisen päiväkotihoidon kustannukset olivat noin 2 miljardia euroa ja perhepäivähoidon kustannukset noin 400 miljoonaa euroa. Vuonna 2013 päiväkotij- ja perhepäivähoidon asiakasmaksutulot olivat yhteensä noin 330 miljoonaa euroa. Päiväkotij- ja perhepäivähoidon asiakasmaksutulot kattoivat yhteensä noin 14 prosenttia kyseisten toimintojen kustannuksista vuonna 2013.

Subjekttiivisen päivähoito-oikeuden tultua voimaan vuonna 1990 ensin alle kolmevuotiaitten osalta ja vuonna 1996 alle kouluikäisten lasten osalta kuntien ei ole enää varhaiskasvatuksen järjestämiseksi ollut tarpeellista kerätä tietoa, miksi lasten vanhemmat tai muut huoltajat käyttävät varhaiskasvatuspalveluja. Kattavaa tilastotietoa siitä, kuinka paljon kotona olevien lasten vanhemmat käyttävät päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa järjestettävää varhaiskasvatusta, ei ole saatavissa. Sosiaali- ja terveysministeriö teki yhdessä Kuntaliiton kanssa vuonna 2004 kuntakyselyn lasten päivähoitotilanteesta (Selvitys kotona olevien vanhempien lasten päivähoitotilanteesta, sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2004:16). Kyselyyn vastasi 24 kuntaa, joiden peittävyys oli 36 prosenttia sekä Suomen väkiluvusta että kunnallisissa päivähoitossa olevista lapsista. Selvitys tehtiin kuntien näkökulmasta, eikä vanhempien mielipiteitä ja perusteita lapsensa hoitotarpeelle ole selvitetty.

Selvityksen mukaan kotona olevien vanhempien lapsia oli vähän kunnan järjestämässä päivähoitossa. Niiden kokopäiväisessä hoidossa olevien lasten osuus, joiden vanhemmat olivat kotona äitiys- tai vanhempainlomalla tai hoitovapaalla, oli 3 prosenttia kokopäivähoidossa olevista lapsista. Kaiken kaikkiaan joka kymmenennellä kunnallisessa kokopäiväisessä hoidossa olevalla lapsella oli toinen tai molemmat vanhemmat kotona. Näistä lasten päivähoitossa olon perusteena oli edellä mainitun äitiys- tai vanhempainloman tai hoitovapaan lisäksi lastensuojelun tukitoimenpide (1,0 %), erityispäivähoito (1,0 %), maahanmuuttajaperheet (2,1 %), vanhemman tai vanhempien työttömyys (2,3 %) sekä vanhempi tai molemmat vanhemmat kotona muusta syystä (0,8 %). Suurin osa hoidossa olleista lapsista oli yli 3-vuotiaita. Päivähoitohenkilöstön arvioiden mukaan kotona olevien vanhempien lapset olivat päivähoitossa keskimäärin 26 tuntia viikossa, mutta määrien kuntakohtaiset erot olivat suuria.

Tilastotietoa naisten ja miesten työmarkkina-asemasta ja perhevapaiden käytöstä

Miesten työllisyysaste on perinteisesti hieman korkeampi kuin naisten. Vuonna 2013 työllisyysaste oli 20–59-vuotiailla miehillä keskimäärin 79 prosenttia ja naisilla 77 prosenttia.

Vuonna 2013 työllisiä alle 3-vuotiaiden lasten äideistä oli noin 46 prosenttia, 3–6 -vuotiaiden äideistä noin 78 prosenttia ja kouluikäisten lasten äideistä noin 88 prosenttia. Isien työllisyysaste ei sen sijaan juuri vaihtelee lasten iän mukaan. Työllisyysaste ei kuitenkaan osoita, kuinka moni pienten lasten vanhemmista tosiasiaassa on työssä, koska työvoimatutkimuksessa työllisiksi luokitellaan työstä äitiys-, ja isyysvapaalla olevat sekä ne, joiden poissaolo työstä on kestänyt alle kolme kuukautta. Pienten lasten äitien kohdalla työllisten joukossa on runsaasti sellaisia äitejä, jotka tosiasiaassa ovat kotona hoitamassa lasta. Työstä hoitovapaalla olevat äidit puolestaan luokitellaan useimmiten työvoiman ulkopuolisiksi, sillä hoitovapaata pi-

detään yleensä äitiys- ja vanhempainvapaan perään, jolloin vapaan kokonaiskesto on yli kolme kuukautta.

Alle kolmevuotiaiden äideistä hieman yli kolmannes oli tosiasiallisesti työssä, hieman alle kolmannes oli perhevapaalla työstä ja noin kolmannes hoitaa lapsia kotona ilman voimassa olevaa työsuhdetta. Viimeksi mainittuun ryhmään kuuluu sekä niitä äitejä, jotka hoitavat pääasiassa lapsia kotona, että niitä, joiden pääasiallinen toiminta on jokin muu kuin lasten hoitaminen, esimerkiksi opiskelu tai työttömyys. Työssä olevien äitien osuus nousee melko nopeasti lapsen iän myötä ja kouluikäisten lasten äideillä työllisyysaste on lähes sama kuin saman ikäisten lasten isillä. Äitien työllisyys vaihtelee lasten lukumäärän mukaan siten, että vuonna 2013 yhden ja kahden lapsen äideistä työllisiä oli 78 prosenttia ja sitä useamman lapsen äitien työllisyysaste oli 57 prosenttia. Isien työllisyysaste ei vaihtele lasten lukumäärän mukaan.

Määräaikaisessa työsuhteessa työskenteli noin 16 prosenttia 15–74-vuotiaista palkansaajista vuonna 2014. Määräaikaiset työsuhteet ovat yleisempiä naisilla kuin miehillä. Palkansaajista määräaikaisessa työsuhteessa oli naisista 18 prosenttia ja miehistä 13 prosenttia vuonna 2014.

Kaikista 15–74-vuotiaista työllisistä osa-aikaisessa työsuhteessa vuonna 2014 oli 15 prosenttia. Osa-aikaiset työsuhteet ovat yleisempiä naisilla kuin miehillä. Naisista osa-aikaisessa työsuhteessa oli 20 prosenttia ja miehistä 11 prosenttia. Vuonna 2014 alle yksivuotiaiden lasten työssä olevista äideistä osa-aikatyötä teki 41 prosenttia. Yksivuotiaiden lasten työssäkäyvistä äideistä osa-aikatyötä teki 28 prosenttia ja kaksi- ja kolmivuotiaiden lasten äideistä viidesosa. Lasten iän myötä osa-aikatyön osuus laskee ja 4-vuotiaiden lasten äideistä osa-aikatyötä teki 12 prosenttia.

Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan työttömiä oli vuoden 2015 toukokuussa 324 000, mikä oli 28 000 enemmän kuin vuosi sitten. Työttömyysaste oli 11,8 prosenttia, kun se edellisvuoden toukokuussa oli 10,7 prosenttia. Vuonna 2013 työttömiä alle 3-vuotiaiden lasten äideistä oli noin 8,3 prosenttia, 3–6 -vuotiaiden äideistä noin 8,4 prosenttia ja kouluikäisten lasten äideistä noin 4,7 prosenttia. Vastaavasti työttömiä alle 3-vuotiaiden lasten isistä oli noin 5,2 prosenttia, 3–6 -vuotiaiden isistä noin 3,2 prosenttia ja kouluikäisten lasten isistä noin 3,6 prosenttia.

Naiset käyttävät perhevapaata ja -etuuksia miehiä enemmän. Vuonna 2014 vanhempainpäivärahoista 91,7 prosenttia käytti äiti ja 8,3 prosenttia isä. Äitien prosentuaalinen osuus vanhempainpäivärahan käytöstä on hieman laskenut 2000-luvulla ja isien osuus hieman kasvanut. Kotihoidon tukea saavia lapsia oli vuonna 2014 yhteensä 92 033 eli noin 24 prosenttia kaikista lapsista, jotka olivat kahdesta kuukaudesta kuuden vuoden ikäisiä. Perheitä, joissa isä hoiti lastaan kotihoidon tuella, oli 5,7 prosenttia. Vuonna 2011 kaikista hoitovapaapäivistä oli 8,8 prosenttia isien käyttämiä.

Oikeuskäytäntöä

Subjektiiivista päivähoito-oikeutta koskevia tapauksia on käsitelty korkeimmissa oikeusasteissa, vaikkakin harvoin. Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO:2001:93 oli kyse kaupungin vahingonkorvausvastuusta tilanteesta, jossa se ei ollut järjestänyt hakijan lapsille päivähoitopaikkaa. Tapauksen tapahtumat ajoittuvat vuodelle 1996, jonka alusta päivähoidon järjestämisvelvollisuus laajeni koskemaan alle kouluikäisiä lapsia.

Tapauksessa hakija oli 15.5.1996 tekemällä hakemuksella hakenut kahdelle lapselleen hoitopaikkaa 20.11.1996 lukien, jolloin hänen oikeutensa sairausvakuutuslaissa tarkoitettuun vanhempainrahaan päättyisi. Kaupunki oli ensin ilmoittanut hakijalle, että lapset jäivät odotta-

maan hoitopaikkaa, koska hoitopaikkoja ei ollut heille osoittaa, mutta hakijan haettua muutosta kaupungin ratkaisuun, hoitopaikat oli osoitettu 2.12.1996 alkaen. Hakija oli joutunut olemaan poissa työstä 20.—29.11.1996 menettäen tältä ajalta palkkaa.

Korkein oikeus katsoi, että kaupunki on laiminlyönyt velvollisuutensa huolehtia siitä, että alle kouluikäisen lapsen vanhemmat saivat lapselleen kaupungin järjestämän päivähoitopaikan ja kaupunki on velvoitettu suorittamaan lapsen vanhemmille vahingonkorvausta. Korkein oikeus on todennut perusteluissa muun muassa, että päivähoitolaissa on säädetty kunnalle yksiselitteinen velvoite huolehtia päivähoitopaikan järjestämisestä siihen oikeutetuille ja että hakijan kärsimä ansionmenetys on vahingonkorvauslain (412/1974) 3 luvun 2 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla vahinkoa, joka on aiheutunut julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin vuoksi.

Ratkaisun perusteluissa pohditaan etenkin vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 2 momentin merkitystä kaupungin vahingonkorvausvastuun kannalta. Momentin mukaan vahingonkorvausvelvollisuus syntyy vain, jos tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. Kaupunki oli vedonnut siihen, että se oli vuonna 1994—1996 lisännyt päivähoitopaikkojen määrää ja ryhtynyt muihinkin toimenpiteisiin päivähoito tilanteen kohentamiseksi.

Korkeimman oikeuden ratkaisun perusteluissa todetaan, että päivähoitolain 11 a §:n nimenomaisena tarkoituksena on ollut aikaansaada järjestelmä, jossa kunnalla on ehdoton velvollisuus huolehtia päivähoitopaikan järjestämisestä siihen oikeutetuille. Kysymyksessä on siten tilanne, jossa kunnalle on päivähoitolaissa asetettu ehdoton velvoite yksityiseen kansalaiseen nähden, nimittäin velvollisuus tarjota tietty etuus laissa määritellyt edellytykset täyttävälle hakijalle. Kunnalle laissa säädetty velvollisuus on sisällöltään sellainen, että jos päivähoitopaikkaa ei siihen oikeutetulle osoiteta, tämä jo sinänsä merkitsee, että tehtävälle asetettuja vaatimuksia ei ole täytetty myöskään vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 2 momentin kannalta. Toisin saattaisi olla, jos kysymys olisi esimerkiksi kunnan järjestämän paikan sijainnista ja tasosta. Hakijalla on ollut oikeus saada lapsilleen päivähoitopaikka 20.11.1996 lukien, mutta se on järjestetty vasta 2.12.1996 lukien. Korkeimman oikeuden mukaan näissä olosuhteissa ei vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 2 momentti rajoita kaupungin korvausvastuuta. Perusteluista ilmenee lisäksi, että kaupunki on vedonnut siihen, että hoitopaikkojen järjestäminen viipyi, koska kaupunki pyrki löytämään päivähoitopaikan lasten edun mukaisesti kodin läheltä. Korkein oikeus on katsonut, että sillä ei ollut kaupungin korvausvastuun kannalta merkitystä, koska päivähoitopaikkaa ei ollut lainkaan tarjottu siitä ajankohdasta, kun siihen olisi ollut oikeus. Myöskään se, että kaupunki oli kahdeksan työpäivän kuluttua mainitusta ajankohdasta järjestänyt asianmukaiset päivähoitopaikat ja ettei hakijalle aiheutunut ansionmenetystä tätä pidemmältä ajalta, ei poistanut tai vähentänyt hakijan oikeutta korvaukseen siltä ajanjaksolta, jona kaupunki laiminlöi velvollisuutensa häntä kohtaan.

Korkein hallinto-oikeus on purkua koskevassa ratkaisussa 11.04.2001/842 käsitellyt lasten päivähoitoa ja oikeutta kokopäiväiseen hoitoon. Tapauksessa kunnan sosiaalijohtaja oli 26.8.1999 tekemällään päätöksellä myöntänyt hakijan alle kouluikäisille lapsille kokopäiväisen päivähoitopaikan päiväkotiin 1.8.1999—31.7.2000. Sosiaalijohtaja oli sittemmin 29.12.1999 tekemällään päätöksellä päättänyt, että päivähoito päiväkodissa päättyi 31.12.1999, koska tiedossa ei ollut sellaisia seikkoja, jotka kyseisen kunnan päivähoitossa olivat perusteena kokopäivähoidolle. Hakija oli tehnyt oikaisuvaatimuksen sosiaalilautakuntaan, joka oli todennut, että sosiaalijohtaja oli toiminut asiassa kunnassa noudatetun menettelyn ja lautakunnan ohjeiden mukaan, koska lautakunnalle ei ollut toimitettu erityisasiantuntijan lausuntoa lapsen kokopäiväisen hoidon tarpeesta 1.1.2000 lukien.

Korkein hallinto-oikeus on perusteluissa todennut muun muassa, että vanhemmilla ja muilla lapsen huoltajilla on lasten päivähoidosta annetun lain 11 a §:n säännösten mukaisesti oikeus saada lapselleen kunnan järjestämä hoitopaikka esittämättä erityisiä perusteita kokopäiväisen hoidon tarpeelle. Sosiaalijohtaja ei näin ollen voinut lopettaa lasten päivähoitoa päiväkodissa sillä päätöksellä mainitulla perusteella, että tiedossa ei ollut perusteita kokopäiväiselle hoidolle. Päätös oli tältä osin päivähoidosta annetun lain vastainen. Sosiaalilautakunnan oli katsottava päätöksellään hylänneen hakijan oikaisuvaatimuksen ja lasten päivähoidosta annetun lain 11 a §:n vastaisesti lopettaneen hakijan lapsilta kokopäiväiset hoitopaikat päiväkodissa 31.12.1999. Päätöksen lainvastaisuutta ei tapauksessa poistanut se, että sosiaalilautakunta oli samalla antanut perhepäivähoito-ohjaajan tehtäväksi sijoittaa hakijan lapset kunnalliseen perhepäivähoitoon, jota oli sittemmin tarjottu 13.1.2000 lukien.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on katsonut ratkaisussaan 22.8.2012 (Dnro 1172/4/11), että kunta on rajannut lapselle ja huoltajalle kuuluvaa päivähoito-oikeutta lainvastaisella tavalla. Kunnan varhaiskasvatussuunnitelman mukaan päivähoitoa järjestettiin kaikissa päivähoiton toimintayksiköissä klo 6.30 ja klo 17 välisenä aikana ja tarvittaessa vanhempien työn tai opiskelun vuoksi jo klo kuudesta aamulla iltaan klo 18 asti. Muusta syystä päivähoitoa tarvitseville hoitoa järjestettiin klo 8.30 alkaen klo 15.30 asti. Lisäksi loma-aikoina päivähoiton käyttöä rajoitettiin, jos hoidon tarve ei johtunut työstä tai opiskelusta. Apulaisoikeusasiamies toteaa ratkaisussaan muun muassa, että kunnan varhaiskasvatus- ja koulutuslautakunnan päätös, jonka mukaan lapsen päivittäistä hoitoaikaa rajoitetaan vanhempien olosuhteiden perusteella mainitussa päätöksessä tarkoitettuun tavoin (8.30—15.30 väliseksi ajaksi) on päivähoitolain vastainen. Päivähoitolain 11 a §:ää on vakiintuneesti tulkittu siten, että se takaa vanhemmille ehdottoman oikeuden saada kunnan järjestämää kokoaikaista päivähoitoa lapselleen ilman, että vanhempien tulisi esittää kokoaikaista päivähoiton tarpeesta tarkempaa selvitystä. Myös päivähoito-oikeuden käyttämisen rajoittaminen kesällä ja muutoin koulujen loma-aikoina on katsottu päivähoitolain vastaiseksi. Apulaisoikeusasiamies on todennut ratkaisussaan, että varhaiskasvatus- ja koulutuslautakunnan päätös lapsen päivittäisen hoitoajan rajauksesta, joka koskee niitä perheitä, joissa toinen tai molemmat vanhemmista on päätoimisesti kotona, on ongelmallinen myös perustuslain 6 §:n kannalta.

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden lainsäädäntö

Ruotsi

Ruotsissa varhaiskasvatuksen kokonaisuus muodostuu eri toimintamuodoista. Suomen varhaiskasvatusta vastaavasta toiminnasta käytetään Ruotsissa termiä förskola ja suomalaista esiopetusta vastaavasta toiminnasta puolestaan termiä förskoleklass. Varhaiskasvatusta koskevat säännökset ovat koululaissa (Skollag 2010:800).

Ruotsissa varhaiskasvatus on tarkoitettu 1—5 -vuotiaille lapsille. Varhaiskasvatusta on tarjottava lapselle yhden vuoden iästä lähtien, jos se on tarpeen vanhempien työssäkäynnin tai opintojen vuoksi taikka lapsesta tai perheen tilanteesta johtuvasta syystä. Lapselle, jonka vanhemmat ovat työttömiä tai vanhempainvapaalla toisen lapsen hoidon takia, tulee tarjota yhden vuoden iästä varhaiskasvatusta kolme tuntia päivässä tai 15 tuntia viikossa. Tästä toiminnasta voidaan periä kohtuullinen maksu. Lapselle tulee myös aina tarjota varhaiskasvatusta, jos lapsi tarvitsee fyysisistä, psyykkisistä tai muista syistä erityistä tukea kehitykseensä ja tätä tukea voidaan antaa varhaiskasvatuksessa. Ruotsissa on lisäksi vuodesta 2003 alkaen tarjottu 4—5 -vuotiaille lapsille maksutonta varhaiskasvatusta vähintään 525 tuntia vuodessa. Vuonna 2010 tämä oikeus ulotettiin myös 3-vuotiaisiin lapsiin. Ruotsissa ei tarvitse järjestää varhaiskasvatusta iltaisin, öisin ja viikonloppuisin.

Ruotsissa 1—5 -vuotiaista lapsista 86,9 prosenttia osallistui varhaiskasvatukseen vuonna 2012. Suurin osa lapsista osallistui institutionaaliseen varhaiskasvatukseen (84,1 %), perhepäivähoidossa oli 2,9 prosenttia lapsista. Toimintaa on sekä kunnan että yksityisten järjestämänä, lapsista noin 80 prosenttia osallistuu kunnan järjestämään varhaiskasvatukseen.

Ruotsissa varhaiskasvatus kuuluu opetusministeriön (Utbildningsdepartementet) alaisuuteen. Toimintaa ohjaa opetusministeriön alaisen viranomaisen (Skolverket) laatimat asetuksena annettavat valtakunnalliset opetussuunnitelmat. Ensimmäinen opetussuunnitelma on annettu vuonna 1998, ja viimeksi se on uudistettu vuonna 2010. Varhaiskasvatuksen laatua pyritään edistämään arviointiviraston (Skolinspektion) toiminnalla.

Norja

Varhaiskasvatuksesta säädetään laissa lastentarhoista (Lov om barnehager, Lov-2005-06-17 Nr 64). Kunnan on tarjottava paikka lastentarhasta kaikille kunnassa asuville alle kouluikäisille lapsille. Norjan varhaiskasvatusjärjestelmässä ei ole erillistä esiopetusjaksoa, vaan lapset ovat lastentarhassa ja aloittavat koulun 6-vuotiaana. Oikeus paikkaan lastentarhassa on elokuusta alkaen niillä lapsilla, jotka ovat kyseisenä vuonna elokuun loppuun mennessä täyttäneet yksi vuotta. Kunnan on järjestettävä paikkojen haku vähintään kerran vuodessa. Vammaisilla lapsilla ja lastensuojelulain nojalla paikan tarvitsevilla lapsilla on etusija paikkoja jaettaessa. Lasten oikeuteen osallistua varhaiskasvatukseen ei vaikuta se, että lapsen vanhemmat ovat perhevapaalla tai eivät muusta syystä työskentele. Vanhemmat voivat päättää osallistuu-ko lapsi toimintaan osa-aikaisesti vai kokopäiväisesti.

Norjassa 1—5 -vuotiaista lapsista oli lastentarhoissa 90 prosenttia vuonna 2012. Lapset olivat pääosin institutionaalisessa varhaiskasvatuksessa, ja perhepäivähoidossa olevien lasten osuus oli 2,2 prosenttia vuonna 2012. Kunta vastaa toiminnasta ja huolehtii, että toiminta vastaa lain vaatimuksia. Kunta voi asettaa ehtoja toiminnalle esimerkiksi lasten määrän, iän tai yksikön aukioloaikojen suhteen.

Norjassa varhaiskasvatus kuuluu opetus- ja tiedeministeriön (Kunnskapsdepartementet) alaisuuteen. Ministeriö laatii lastentarhoille valtakunnallisen suunnitelman, joka on velvoittava. Vuoden 2012 alusta ministeriön alaisuuteen perustettiin uusi keskusvirasto (Utdanningsdirektoratet).

Tanska

Tanskassa kaikilla lapsilla on oikeus varhaiskasvatukseen koulun alkamiseen asti. Oikeus alkaa 26 viikon eli noin 6,5 kuukauden iässä. Koulu aloitetaan 7-vuotiaana, mutta koulun aloitusta on vuodesta 2009 lähtien edeltänyt pakollinen vuoden kestävä lastentarhaluokka (bornehaveklasse). Varhaiskasvatuksesta säädetään päivähoitolaissa (Dagtilbudsloven no. 501 06/06/2007; uudistettu 17/06/2011).

Tanskassa valtaosa lapsista osallistuu julkiseen varhaiskasvatukseen. Vuonna 2012 90,9 prosenttia 1—2 -vuotiaista oli varhaiskasvatuksessa ja 3—5 -vuotiaista 97,4 prosenttia. Lähes kaikki lapset ovat kokopäiväisessä varhaiskasvatuksessa. Palveluiden piirissä olevista lapsista noin 83 prosenttia on päiväkodeissa ja 17 prosenttia perhepäivähoidossa. Lasten, joiden vanhempi on perhevapaalla tai ei muusta syystä työskentele, oikeutta osallistua varhaiskasvatukseen ei ole rajoitettu Tanskassa.

Tanskassa varhaiskasvatuksen hallinnollista vastuuta on viime vuosina muutettu usein. Varhaiskasvatuksesta vastaava ministeriö on kesäkuun 28 päivästä 2015 lähtien lapsi-, opetus- ja

tasa-arvoministeriö (Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling). Tanskassa ei ole kansallista opetussuunnitelmaa, vaan jokaisessa yksikössä on laadittava opetussuunnitelma erikseen 0—2 -vuotiaiden osalta ja erikseen 3 vuotta täyttäneiden osalta.

Varhaiskasvatus EU:ssa

Varhaiskasvatus kuuluu Euroopan Unionissa (EU) jäsenvaltioiden toimivaltaan. Vaikka vastuu järjestelmien organisoinnista ja sisällöstä on jäsenvaltioilla, Euroopan tasolla tehtävän yhteistyön kautta voidaan helpottaa hyvien toimintatapojen kartoittamista ja vaihtoa, kannustaa varhaiskasvatuksen infrastruktuurin ja kapasiteetin kehittämistä sekä tukea varhaiskasvatuksen laatua ja vaikutuksia käsittelevää EU:n laajuista tutkimusta.

Euroopan Yhteisö laati Lasten päivähoidon ja esiopetuksen laatutavoitteet vuonna 1996. Laatutavoitteet sisälsivät toimintaohjelman 40 esiopetusta ja päivähoitoa koskevan tavoitteen muodossa. Asiakirjan tavoitteista muodostui eurooppalainen näkemys varhaiskasvatuksen laadun osatekijöistä.

Barcelonan Eurooppa-neuvostossa vuonna 2002 jäsenvaltiot asettivat tavoitteeksi virallisen lasten hoitojärjestelmän paikkamäärien lisäämisen vuoteen 2010 mennessä niin, että ainakin 90 prosentille 3-vuotta täyttäneistä alle kouluikäisistä lapsista ja vähintään 33 prosentille alle 3-vuotiaista lapsista voitaisiin tarjota kokoaikainen hoitopaikka. Tavoitteen toteutumista seurattiin. Vuonna 2011 komissio arvioi, että tavoite on saavutettu hyvin epätasaisesti ja suuri osa maista on edelleen kaukana tavoitteesta.

EU:n koulutuspolitiikkaa ohjaa vuonna 2009 koulutusneuvostossa sovittu linjaus eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategisista puitteista (ET2020). Puitteet käsittävät koulutusjärjestelmät kokonaisuudessaan kaikilla tasoilla varhaiskasvatuksesta aikuiskoulutukseen ja niissä asetetaan yhteistyölle neljä strategista tavoitetta. ET 2020 -prosessin menestyksekkään toimeenpanon varmistamiseksi ja seuraamiseksi puitteissa sovittiin keskimääräisen eurooppalaisen suositustason viitearvoista eli EU:n vertailuarvoista. Näistä yksi koskee varhaiskasvatusta. Sen mukaan pyrittäessä lisäämään erityisesti heikoimmista lähtökohdista olevien osallistumista myöhempiä koulumenestystä helpottavaan varhaiskasvatukseen – vuoteen 2020 mennessä vähintään 95 % nelivuotiaista ja sitä vanhemmista alle kouluikäistä olisi osallistuttava varhaiskasvatukseen. ET2020 –tavoitteiden toteutumista seurataan vuosittain komission julkaisemalla koulutuksen monitorointiraportilla.

Varhaiskasvatuksen merkitys on nähty EU:ssa ennen kaikkea tasa-arvoista koulutusta edistävänä, syrjäytymistä ehkäisevänä ja osallistavana tekijänä. Koulutusneuvoston päätelmissä vuonna 2006 (Neuvoston päätelmät tehokkuudesta ja tasapuolisuudesta koulutuksessa EUVL C 298, 8.12.2006) opetusministerit totesivat, että varhaiskasvatuksesta saadaan koko elinikäisen oppimisen jatkumon suurin tuotto, etenkin kaikkein heikoimmassa asemassa olevien osalta. EU:n kymmenvuotinen kasvustrategia, Eurooppa 2020-strategia, pyrkii luomaan olosuhteet, jotka suosivat älykkäämpää, kestävämpää ja osallistavampaa talouskasvua. Strategiassa asetetaan viisi päätavoitetta, jotka on määrä saavuttaa vuosikymmenen loppuun mennessä. Vaikka strategian painopiste on taloudessa, varhaiskasvatus on usein mukana jäsenvaltioiden strategioissa, joilla tähdätään Eurooppa 2020 –strategian tavoitteiden saavuttamiseen. Varhaiskasvatuksella nähdään tärkeä tehtävä koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämisessä ja siinä, kuinka koulutus edistää sosiaalista osallisuutta.

EU:n koulutusneuvostossa vuonna 2011 opetusministerit antoivat päätelmät varhaiskasvatuksesta: varhaiskasvatuksella parhaat mahdolliset lähtökohdat lasten tulevaisuudelle (2011/C175/03). Päätelmissä muun muassa todetaan varhaiskasvatuksen tuovan mukanaan lu-

kuisan määrän yhteiskunnallista hyötyä, ja erityinen merkitys varhaiskasvatuksella on sosio-ekonomisesti heikommassa asemassa oleville lapsille. Yleisesti ja tasapuolisesti saatavilla olevan korkealaatuisen varhaiskasvatuksen antaminen voi päätelmien mukaan edistää tuntuvasti Eurooppa 2020 -strategian onnistumista. Päätelmissä jäsenvaltioita pyydetään muun muassa varmistamaan, että toteutetaan toimia, joilla taataan yleinen ja tasapuolinen pääsy varhaiskasvatukseen ja parannetaan sen laatua, lisäksi pyydetään investoimaan varhaiskasvatukseen pitkän aikavälin kasvua edistävänä toimenpiteenä.

Varhaiskasvatus ja OECD

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD on ollut aktiivinen varhaiskasvatuksen sektorilla 1990-luvun lopulta lähtien. Se on muun muassa toteuttanut varhaiskasvatuksen kansainvälisen teema-arvioinnin kahdessa vaiheessa vuosina 1998—2005. Maa-arvioinnit on julkaistu OECD:n raporteissa *Starting Strong* ja *Starting Strong II*. Teema-arvioinnissa Suomen varhaiskasvatusjärjestelmä sai hyvät arviot. Vahvuuksina OECD piti universaaleja palveluja: subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen takaa jokaiselle mahdollisuuden osallistua ja turvaa lasten välistä tasa-arvoa. Muita vahvuuksia olivat OECD:n näkemyksen mukaan hoidon ja opetuksen toteuttaminen ehyenä kokonaisuutena, erityistä tukea tarvitsevien lasten integrointi peruspalveluihin ja lasten ja aikuisten välisen henkilöstömitoituksen ja henkilöstön kelpoisuusehtojen sääntely. Arviointi nosti esiin myös oleellisia kehittämistarpeita, kuten valtakunnallisen sisällön ohjauksen asiakirjan laatimisen.

Jatkona teema-arvioinneille OECD on toteuttanut varhaiskasvatuksen laatuhanke vuosina 2009—2011. Hankkeen pohjalta syntyi vuonna 2012 laadun käsikirja (*Starting Strong III: Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*), joka tarjoaa työvälineitä päätöksentekijöille varhaiskasvatuksen laadun arvioimiselle ja parantamiselle. Käsikirjan ohella jäsenmaille laadittiin kansalliset maaprofiilit. Suomen maaprofiili paneutui henkilöstökysymyksiin. Suomi sijoittui eri maiden vertailussa kärkipäähän useilla laadun arvioinnin osa-alueilla, esimerkiksi varhaiskasvatushenkilöstön koulutustaso ja kasvatushenkilöstön määrä suhteessa lasten määrään ovat korkeampia kuin OECD-maissa keskimäärin. Myös henkilöstön mahdollisuudet täydennyskoulutukseen ovat hyvät. Jotta Suomi voisi varmistaa varhaiskasvatuksen jatkuvan laadun, sen olisi keskityttävä varhaiskasvatuksen henkilöstön osaamisen vahvistamiseen sekä erityisesti nuorten miesten houkuttelemiseen alalle. Lisäksi johtamistaitoja tulisi parantaa. OECD kiinnitti huomiota 3—5 -vuotiaiden lasten alhaisiin osallistumislukuihin verrattuna muihin OECD-maihin.

Vuosina 2013—2015 OECD on toteuttanut laadun arviointiin ja seurantaan keskittyneen kehittämishankkeen. Hankkeen raportti *Starting Strong IV: Monitoring Quality in Early Childhood Education and Care* julkaistaan vuonna 2015.

2.3 Nykytilan arviointi

Päivähoitolaki tuli voimaan vuonna 1973. Lainsäädännön voimaan tulon jälkeen yksi merkittävimmistä muutoksista on ollut päivähoidon muuttuminen tarveharkintaisesta palvelusta subjektiiviseksi oikeudeksi. Vuoden 1990 alusta lukien alle kolmivuotiaiden lasten vanhemmilla tai muilla huoltajilla on ollut oikeus saada lapselleen kunnan järjestämä päivähoitopaikka, ja vuodesta 1996 oikeus laajeni koskemaan kaikkia alle oppivelvollisuusikäisiä lapsia. Muutos oli yksi osa pienten lasten hoitojärjestelmän kehittämistä, ja taustalla oli puute kunnan järjestämistä päivähoitopaikoista. Säättämällä subjektiivinen oikeus kunnan järjestämään päivähoitopaikkaan haluttiin varmistaa kaikkien alle kouluikäisten lasten tasavertainen mahdollisuus osallistua päivähoidossa järjestettävään varhaiskasvatukseen vanhempien sosioekonomisesta asemasta tai perheen asuinpaikasta riippumatta. Muutokset tehtiin siitä huolimatta, että ne

osuivat 1990-luvulle, jonka alkupuolella Suomessa oli taloudellinen lama. Subjektiiivisen oikeuden toteutumisesta lähtien Suomessa on ajoittain käyty keskustelua, tulisiko kokopäiväinen päivähoito-oikeus olla ainoastaan niillä vanhemmilla, jotka tarvitsevat hoitopaikan lapselleen työn tai opiskelun vuoksi tai siihen olisi lastensuojelullisia syitä.

Subjektiiivisen päivähoito-oikeuden on oikeuskäytännön myötä tulkittu tarkoittavan ehdotonta oikeutta saada lapselle kokopäiväistä päivähoitoa. Suomen järjestelmälle on ollut ominaista tarjota vaihtoehtoja ja valinnanmahdollisuutta lapsen hoidon järjestämiseksi. Kunnan järjestämä varhaiskasvatus on ollut yksi vaihtoehto, ja jos vanhemmat tai muut huoltajat eivät valitse kunnan järjestämää varhaiskasvatusta, on lapsen muulla tavalla tapahtuvan hoidon järjestämiseksi vanhemmilla oikeus lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain mukaiseen tukeen kyseisessä laissa tarkemmin säädetyllä tavalla.

Koska subjektiiivinen oikeus kokopäiväiseen päivähoitoon on ollut ehdoton, ei vanhempien tai muiden huoltajien ole ollut tarpeen esittää perusteluja tai syitä kokopäiväisen varhaiskasvatuksen tarpeelle. Koska kunta voi käsitellä ainoastaan sellaisia henkilötietoja, jotka ovat kunnan toiminnan kannalta asiallisesti perusteltuja, tilastotietoja siitä, kuinka paljon ja mistä syistä kotona olevat vanhemmat tai muut huoltajat käyttävät varhaiskasvatuspalveluja, ei ole saatavissa. Kuten edellä on todettu, asiaa on selvitetty sosiaali- ja terveysministeriön yhdessä Kuntaliiton kanssa vuonna 2004 tekemässä kuntakyselyssä. Kaiken kaikkiaan joka kymmenennellä kunnallisessa kokopäiväisessä varhaiskasvatuksessa olevalla lapsella oli toinen tai molemmat vanhemmat kotona. Niiden kokopäiväisessä varhaiskasvatuksessa olevien lasten osuus, joiden vanhemmat olivat kotona äitiys- tai vanhempainlomalla tai hoitovapaalla oli 3 prosenttia kaikista kokopäiväisessä varhaiskasvatuksessa olevista lapsista. Työttömänä olevien vanhempien lasten osuus oli puolestaan 2,3 prosenttia. Lapsen kehityksen tukemiseen tai perheen olosuhteisiin liittyvän syyn vuoksi kokopäivähoidossa oli 2.8 prosenttia ja muusta syystä 2.1 prosenttia lapsista.

Suomen lasten hoito- ja kasvatuserjestelmää on kansainvälisesti pidetty hyvänä ja kattavana. OECD on Suomea koskevista maakohtaisista arvioinneista nostanut vahvuuksina esiin sen, että subjektiiivinen oikeus varhaiskasvatukseen takaa jokaiselle mahdollisuuden osallistua ja että se turvaa lasten välistä tasa-arvoa. Toisaalta OECD on kiinnittänyt huomiota 3—5 -vuotiaiden lasten alhaisiin osallistumisprosentteihin varhaiskasvatuksessa verrattuna muihin OECD-maihin. EU:ssa on asetettu tavoitteita varhaiskasvatukseen osallistumiselle, viimeksi osana eurooppalaisen koulutusyhteisön strategisia puitteita (ET2020). Tavoitteen mukaan vuoteen 2020 mennessä vähintään 95 prosenttia nelivuotiaista ja sitä vanhemmista alle kouluikäisistä lapsista olisi osallistuttava varhaiskasvatukseen. EU näkee varhaiskasvatuksen ennen kaikkea tasa-arvoista koulutusta edistävänä, syrjäytymistä ehkäisevänä ja osallistavana tekijänä.

Elokuun alussa 2015 voimaan tulleella varhaiskasvatuslailla muutettiin myös päivähoitolain subjektiiivista päivähoito-oikeutta koskevaa säännöstä (11 a §) siten, että säännös korostaa lapsen oikeutta varhaiskasvatukseen joko päiväkodissa tai perhepäivähoidossa. Kunnan velvollisuus järjestää varhaiskasvatusta ei kuitenkaan muuttunut suhteessa päivähoitolain mukaiseen velvollisuuteen järjestää lasten päivähoitoa.

Varhaiskasvatuslain mukainen subjektiiivinen oikeus varhaiskasvatukseen on laaja ja aiheuttaa toiminnan järjestäjälle kustannuksia. Jo ennen talouskasvun heikentymistä Suomen julkisessa taloudessa oli kestävyysvaje. Tämä tarkoittaa, että normaalinkaan talous- ja työllisyyskehityksen oloissa julkisen talouden tulot eivät riitä ilman korvaavia toimia rahoittamaan nykyperusteiden määrättyvät, väestön ikärakenteen muutoksen myötä nopeasti kasvavat julkiset menot siten, että julkisen talouden velkaantuminen pysyisi hallinnassa. Toisaalta on huomattava var-

haiskasvatukseen panostamisen merkitys. Valtioneuvoston kanslian julkaisemassa tieto- ja arviointikatsauksessa (Mitä tiedämme politiikkatoimien vaikuttavuudesta lasten ja nuorten syrjäytymisen sekä hyvinvointierojen vähentämisessä? Poliittikkatoimien vaikuttavuuden tieto- ja arviointikatsaus. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 2/2013) on tuotu esiin, että investoinnit lasten ja perheiden peruspalveluihin, kuten varhaiskasvatukseen, tuovat pidemmällä aikavälillä suurempia säästöjä lastensuojelun ja korjaavien erityispalveluiden tarpeen vähentyessä. Myös EU:n koulutusneuvoston päätelmien yhteydessä on todettu, että varhaiskasvatuksesta saadaan koko elinikäisen oppimisen jatkumon suurin tuotto, etenkin kaikkein heikoimmassa asemassa olevien lasten osalta.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Ehdotuksen tavoitteena on turvata varhaiskasvatusoikeus jokaiselle lapselle ja perheelle riittäväällä tasolla ottaen huomioon talouden realiteetit.

Ehdotuksella muutettaisiin varhaiskasvatuslain 11 a §:n säännökset subjektiivisesta oikeudesta varhaiskasvatukseen. Ehdotuksen mukaan lapsella olisi ennen perusopetuslaissa tarkoitetun oppivelvollisuuden alkamista oikeus saada kunnan järjestämä varhaiskasvatuspaikka äitiys- ja vanhempainrahakauden tai osittaisen vanhempainrahakauden päätyttyä.

Jokaiselle lapselle taattaisiin 20 tunnin laajuinen viikoittainen varhaiskasvatus. Pykälään sisältyvien poikkeusten nojalla lapsi kuitenkin saisi tarpeen mukaan varhaiskasvatusta tätä laajempaa. Varhaiskasvatusta olisi järjestettävä voimassa olevaa lakia vastaavasti kokopäiväisesti, jos lapsen vanhemmat tai muut huoltajat työskentelevät kokoaikaisesti taikka opiskelevat, toimivat yrittäjänä tai ovat omassa työssä päätoimisesti. Edellä mainitun tilanteen päätyttyä varhaiskasvatusoikeus pysyisi kokopäiväisenä kahden kuukauden ajan, paitsi jos lapsen vanhempi tai muu huoltaja jää kotiin hoitamaan perheessä asuvaa muuta lasta tai jää eläkkeelle. Tarkoituksena on kannustaa huoltajaa työllistymään mainittuna aikana.

Varhaiskasvatusta ei olisi järjestettävä osa-aikaisena, kun 20 tunnin laajuinen varhaiskasvatusoikeuden piirissä oleva lapsi osallistuu ennen oppivelvollisuusikää esiopetukseen tai perusopetukseen. Varhaiskasvatusta olisi kuitenkin tällöin järjestettävä osa-aikaisesti, mikäli lapsi on 20 tuntia laajemman varhaiskasvatusoikeuden piirissä.

Varhaiskasvatuksen laajuuden tulisi muutoinkin mukautua perheen olosuhteisiin ja mahdollistaa esimerkiksi työssäkäynti. Lapsella olisi oikeus 20 tuntia laajempaan varhaiskasvatukseen siinä laajuudessa kuin se on tarpeellista lapsen vanhemman tai muun huoltajan osa-aikaisen tai väliaikaisen työssäkäynnin, työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen, kuntoutuksen tai muun vastaavan syyn vuoksi.

Päätös lapsen varhaiskasvatusoikeuden laajuudesta tehtäisiin perheen säännöllisen elämäntilanteen perusteella. Mahdollisissa tilapäisissä ja yllättävissä tilanteissa varhaiskasvatusta tarjottaisiin tapauskohtaisesti ja joustavasti yli päätöksen mukaisen tuntimäärän.

Lapsen ja perheen tilanteen ja tarpeen mukaan neuvoteltaisiin, mikä varhaiskasvatuksen muoto ja laajuus on. Varhaiskasvatusta on mahdollisuuksien mukaan järjestettävä lapsen huoltajien toivomassa muodossa. Jotta turvattaisiin lapsen edun toteutuminen, säädettäisiin kuitenkin, että lapselle olisi aina järjestettävä voimassa olevan lain laajuinen varhaiskasvatus, jos se olisi tarpeen lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden takia taikka se olisi muutoin lapsen edun mukaista.

Varhaiskasvatuslain 11 a §:n voimassa olevaan 4 momenttiin lisättäisiin, että oikeus samaan varhaiskasvatuspaikkaan päiväkodissa säilyisi vanhempien tai muiden huoltajien niin toivoessa, vaikka lapsen varhaiskasvatusoikeus muuttuisi varhaiskasvatusoikeuden laajuuden muutosten johdosta. Ehdotetut muutokset eivät saa johtaa tilanteisiin, että varhaiskasvatusoikeuden laajuuden muutoksen vuoksi lapsi siirrettäisiin esimerkiksi toisessa päiväkodissa olevaan osapäiväiseen ryhmään. Lapsen ja perheen kannalta olisi kohtuutonta, että varhaiskasvatusoikeuden muutos johtaisi varhaiskasvatuspaikan muutokseen. Perhepäivähoidossa ehdoton säännös oikeudesta samaan paikkaan saattaisi kuitenkin merkitä perhepäivähoidon järjestämisen vaikeutumista ja perhepäivähoitajan tulojen pienenemistä, kun osa-aikainen lapsi saattaisi viedä kokopäiväisen lapsen paikan. Tästä syystä sanamuoto ei olisi perhepäivähoidon osalta ehdoton. Perhepäivähoidossa sama varhaiskasvatuspaikka olisi pyrittävä säilyttämään mahdollisuuksien mukaan. Koska lapselle taataan saman paikan säilyminen päiväkodissa, päivähoitoasetuksessa olisi tarpeen säätää, että kunta voisi tilapäisesti poiketa säädetystä suhdeluvusta ja varhaiskasvatuslain mukaisesta ryhmäkokosäännöksestä tilanteessa, jossa lapsen varhaiskasvatusaika varhaiskasvatuslaissa säädetystä syystä muuttuu.

Kunnan tulisi tarjota 20 tunnin laajuisen varhaiskasvatuksen piirissä olevan lapsen vanhemmille tai muille huoltajille ainakin kaksi vaihtoehtoista tapaa järjestää varhaiskasvatus. Varhaiskasvatus järjestettäisiin mainitun tuntimäärän puitteissa lapsen vanhemman tai muun huoltajan valinnan perusteella joko päivittäisenä osapäiväisenä tai kahtena tai useampana päivänä järjestettävänä osaviikkoisena varhaiskasvatuksena. Pykälässä ei rajoitettaisi mahdollisuutta sopia myös muista järjestelyistä. Varhaiskasvatuksen järjestäjä päättäisi tarkemmat lapsikohtaiset toiminta-ajat ottaen lapsen ja tämän huoltajien toiveet huomioon.

Kaikki pykälässä säänneltyihin asioihin liittyvät asetuksenantovaltuutukset koottaisiin pykälän viimeiseen momenttiin.

Jotta varhaiskasvatusoikeuden muutokset kohdistuisivat samanlaisesti kunnan järjestämään sekä yksityisen palvelun tuottajan järjestämään varhaiskasvatukseen, olisi tarkoituksenmukaista muuttaa oikeutta yksityisen hoidon tukeen vastaavasti kuin subjektiivista varhaiskasvatusoikeutta. Tältä osin asiaa kuvataan enemmän esityksen kohdassa Riippuvuus muista esityksistä.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Kuntien kustannukset vähenevät, kun osa kokoaikaisessa varhaiskasvatuksessa olevista lapsista siirtyy subjektiivisen oikeuden muutoksista johtuen 20 tunnin osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen ja osalla esiopetusikäisistä lapsista varhaiskasvatusoikeus koskisi jatkossa esi- ja perusopetuksen loma-aikoja.

Hallituksen esityksen taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa on käytetty Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatilaston tietoja vuodelta 2013, työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilasto vuodelta 2015 sekä sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2004 julkaisemaa selvitystä kotona olevien vanhempien lasten päivähoitotilanteesta (2004:16), joka on viimeisin aiheesta tehty kattava selvitys.

Sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2004 julkaiseman selvityksen mukaan 10,2 prosenttia kokopäivähoidossa olevien lasten vanhemmista on kotona perhevapaan, työttömyyden tai muun syyn johdosta.

Hallituksen esityksen mukaan lapselle on järjestettävä edelleen varhaiskasvatusta kokopäiväisesti lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden vuoksi, vaikka kokopäivähoidon edellytykset eivät muutoin täyty. Laskelmissa on selvityksen perusteella oletettu, että kokopäivähoidon oikeus säilyy näiden syiden perusteella 2,8 prosentilla kokopäivähoidossa olevista lapsista.

Lisäksi vanhemman tai huoltajan jäädessä työttömäksi oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen säilyy kahden kuukauden ajan. Laskelmissa on huomioitu, että työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilaston mukaan huhtikuussa 2015 työttömyysjaksoista 42 prosenttia päättyi kahden kuukauden kuluessa työttömyysjakson alkamisesta. Kaikkien työttömyysjaksojen päättymisen osalta syynä ei kuitenkaan ollut työllistyminen tai opiskelun aloittaminen, vaan esimerkiksi perhevapaan alkaminen. Laskelmissa on arvioitu, että kokopäivähoidon oikeus säilyy subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden muutoksen myötä 0,7 prosentilla kokopäivähoidossa olevista lapsista.

Edellä kuvatuista syistä johtuen laskelmissa on arvioitu, että 20 tunnin osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen siirtyy 6,7 prosenttia eli noin 11 100 tällä hetkellä kokopäiväisessä varhaiskasvatuksessa olevaa lasta.

Kustannussäästö syntyy 3-5-vuotiaiden lasten osalta arviolta 9 000 lapsen siirtyessä kokopäiväisestä varhaiskasvatuksesta osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen. Laskelmissa on arvioitu, että 6-vuotiaista lapsista noin 500 siirtyy pois kokopäiväisestä varhaiskasvatuksesta ja arviolta 1 000 lasta osapäiväisesti varhaiskasvatuksesta, lukuun ottamatta esi- ja perusopetuksen lomakojoja, jolloin varhaiskasvatusoikeus säilyisi osa-aikaisena.

Lisäksi 2-vuotiaista lapsista noin 1 600 arvioidaan siirtyvän kokoaikaisesta varhaiskasvatuksesta osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen. Säästöjä ei synny osapäiväiseen varhaiskasvatukseen siirtyvien osalta, sillä alle 3-vuotiaiden lasten henkilöstömitoitus on ¼:ään sekä osa-aikaisessa että kokoaikaisessa varhaiskasvatuksessa. Säästöjä kuitenkin arvioidaan syntyvän osaviikkoi- sessa varhaiskasvatuksessa alle 3-vuotiaiden osalta, mikäli kunta pystyy järjestämään osa-aikaisten lasten varhaiskasvatuksen jakautuen tasaisesti eri viikonpäiville. Laskelmissa on arvioitu säästöjä syntyvän 20 prosentista, eli noin 300 lapsesta.

Alle 3-vuotiaan lapsen osalta keskimääräiset vuosikustannukset ovat koko- ja osapäiväisessä varhaiskasvatuksessa arviolta 17 400 euroa. Keskimääräiset vuosikustannukset 3-vuotta täytäneen lapsen osalta ovat kokopäiväisessä varhaiskasvatuksessa arviolta 11 100 euroa ja osa-aikaisessa 5 700 euroa. Kustannukset vaihtelevat kuntakohtaisesti.

Yksikkökustannuksissa on huomioitu päiväkotij- ja perhepäivähoidon henkilöstömenot, palvelujen ostot, tilojen vuokra- ja käyttökustannukset sekä aineet, tarvikkeet ja tavarat ja muut mahdolliset toimintamenot. Lasten lukumäärätiedot ja kustannukset sisältävät sekä päiväkotijettä perhepäivähoidon. Yksikkökustannusten pohjana on käytetty vuoden 2013 toteutuneita kuntien ja kuntayhtymien valtionosuusjärjestelmän mukaisia käyttökustannuksia sekä vuoden 2013 tilastotietoja päivähoidossa olleiden lasten lukumäärästä Manner-Suomen osalta, painotettuna nykyisen lainsäädännön mukaisilla henkilöstömitoituksilla.

Yhteensä säästöjä arvioidaan syntyvän noin 10 800 lapsen varhaiskasvatusoikeuden muutoksen myötä, jolloin vuosittaiset valtionosuusjärjestelmän mukaiset kokonaissäästöt olisivat noin 62 miljoonaa euroa. Ehdotettu muutos merkitsisi säästöä peruspalvelujen valtionosuuksiin (momentti 28.90.30). Laki astuu voimaan 1.8.2016. Vuonna 2016 säästö on noin 25,8 miljoonaa euroa, josta valtionosuus on noin 6,6 miljoonaa 25,72 prosentin valtionosuusprosentilla laskettuna, ja kuntien omarahoitusosuus noin 19,2 miljoonaa euroa. Vuodesta 2017 alkaen

säästö on 62 miljoonaa euroa, josta valtionosuus on noin 15,9 miljoonaa ja kuntien omarahoitusosuus noin 46,1 miljoonaa euroa.

Vuonna 2013 kunnan järjestämässä perhepäivähoidossa oli 19 prosenttia kaikista päivähoitosa-olleista lapsista. Laskelmissa on oletettu, että kokopäiväisestä varhaiskasvatuksesta 20 tunnin varhaiskasvatukseen siirtyy lapsia samassa suhteessa sekä perhepäivähoidossa että päiväkodissa. Perhepäivähoitajien tuloihin (palkka ja kulukorvaukset) vaikuttavat lasten määrä ja hoitoajan laajuus. Jos aiemmin kokopäiväisessä hoidossa olevan lapsen hoitoaika muuttuu osa-aikaiseksi, se vaikuttaa hoitajan tuloihin.

Varhaiskasvatuksen kustannuksiin kuntatasolla vaikuttaa myös se, minkä verran muutoksen myötä varhaiskasvatuksessa vapautuu paikkoja, joihin voidaan sijoittaa uusia lapsia. Esityksen mukaan lapsella on oikeus samaan päiväkotipaikkaan, mikäli varhaiskasvatusoikeuden laajuudessa tapahtuu muutos johtuen 11 a §:n 1-4 momenteissa kuvatuissa tilanteissa. Tällä voi olla tilapäistä vaikutusta yksittäisten kuntien päiväkotiryhmiin. Vaikutuksia arvioitaessa on kuitenkin huomioitava se, että oikeus samaan päiväkotipaikkaan tarkoittaa päiväkotiyksikköä päiväkotiryhmän sijasta. Kunta voi päivähoitoasetuksen muutoksen myötä tilapäisesti ja lyhytaikaisesti poiketa päivähoitoasetuksessa säädetystä suhdeluvusta ja varhaiskasvatuslain mukaisesta ryhmäkoko- ja sääntökäytännöstä tilanteissa, jossa lapsen varhaiskasvatusaika varhaiskasvatuslaissa säädetystä syystä muuttuu. Vanhemman tai huoltajan työttömyystilanteissa lapsella säilyy oikeus 20 tuntia laajempaan varhaiskasvatukseen 2 kuukautta työttömyysjakson alkamisesta, mikä osaltaan vähentää muutoksia varhaiskasvatusoikeuden laajuuden muutoksissa.

Kuntien henkilöstöön subjektiivisen päivähoito-oikeuden muutoksella on vaikutusta, sillä osa lapsista siirtyy kokopäivähoidosta 20 tunnin varhaiskasvatukseen. Muutos tulee vähentämään kuntien varhaiskasvatuksen henkilöstöä päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa arviolta 740 henkilöllä. Riippuen siitä, miten 20 tunnin varhaiskasvatusoikeus kunnissa järjestetään, henkilöstön osa-aikatyo saattaa lisääntyä.

Esityksen mukaan kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen on oikeus kokoaikaisesti työskentelevillä ja päätoimisilla yrittäjillä ja opiskelijoilla. Tilanteissa, joissa lapsella ei ole oikeutta kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen, mutta kuitenkin 20 tuntia laajempaan varhaiskasvatukseen, on mahdollista saada jonkin verran säästöjä, joiden vaikutuksia ei ole sisällytetty kokonais-säästöarvioon. Lisäksi säästöjä syntyy valtionosuusjärjestelmän ulkopuolisista kustannuksista, kuten perustamishankkeista ja muista investoinneista.

Päiväkoti- ja perhepäivähoidon asiakasmaksut olivat yhteensä noin 14 prosenttia kustannuksista vuonna 2013. Kuntien maksutuotot vähenisivät kokopäiväisestä varhaiskasvatuksesta osa-aikaiseen siirryttäessä arviolta enintään 1-2 prosentilla. Yksittäisen perheen kohdalla yhden lapsen päivähoitomaksu siirryttäessä kokopäiväisestä varhaiskasvatuksesta osa-aikaiseen vähenisi kunnan maksuperusteiden mukaisesti.

Edellä esitetyt taloudelliset vaikutukset perustuvat arvioihin ja ehdotuksen vaikutukset yksittäisiin kuntiin vaihtelevat. Perheen valintoja ei voida ennustaa, ja osa perheistä, kuten nykyisinkin, ei käyttäisi oikeuttaan kunnan järjestämään varhaiskasvatukseen, vaan valitsisi lasten hoitamisen kotona kotihoidon tuella tai yksityisen hoidon tuella yksityisen palvelun tuottajan järjestämässä varhaiskasvatuksessa.

Vanhempien tai huoltajien on esitettävä selvitys laajemman varhaiskasvatusoikeuden edellytyksistä hakiessaan lapselleen varhaiskasvatuspaikkaa. Tämän arvioidaan lisäävän kuntien hallinnollista työtä vain hyvin suppeasti, sillä nykyisinkin vanhempien tai huoltajien tulee lain-säädännön mukaisesti hakea varhaiskasvatuspaikkaa lapselleen määräajassa ennen kuin lapsi

tarvitsee paikan, ja kunta voi edellyttää selvityksen toimittamista samassa yhteydessä. Vanhempi tai huoltaja on velvollinen ilmoittamaan varhaiskasvatusoikeuden laajuuteen vaikuttavissa seikoissa tapahtuvista olennaisista muutoksista. Lain tullessa voimaan laajemman varhaiskasvatusoikeuden selvityksiä tulee kuntiin käsiteltäväksi kertaluonteisesti normaalia enemmän.

Ehdotuksen mukaan lapselle olisi järjestettävä varhaiskasvatusta kokopäiväisesti, jos siihen olisi tarvetta lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden takia taikka se olisi muutoin lapsen edun mukaista. Lapsen ja perheen tuen tarpeiden selvittäminen on kuulunut jo aiemmin kuuluneen varhaiskasvatuksen järjestämisvelvoitteeseen.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatuslain sisältämää lapsen oikeutta varhaiskasvatukseen päiväkodissa tai perhepäivähoidossa niin, että jokaisella lapsella olisi oikeus saada varhaiskasvatusta 20 tuntia viikossa. Esityksen mukaan lapsella ei olisi oikeutta esiopetuksen ja perusopetuksen lisäksi järjestettävään osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen paitsi esi- ja perusopetuksen loma-aikoina.

Lapsella olisi kuitenkin oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen, mikäli lapsen vanhemmat tai muut huoltajat työskentelevät kokoaikaisesti taikka päätoimisesti opiskelevat, toimivat yrittäjänä tai ovat omassa työssä. Näissä tilanteissa lapsella olisi myös oikeus esiopetuksen ja perusopetuksen lisäksi järjestettävään osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen. Edellä mainittujen tilanteiden päätyttyä varhaiskasvatusta on edelleen järjestettävä kokopäiväisesti kahden kuukauden ajan, paitsi jos lapsen vanhempi tai muu huoltaja jää kotiin hoitamaan perheessä asuvaa muuta lasta tai jää eläkkeelle. Kahden kuukauden aika antaa mahdollisuuden vanhemmille tai muille lapsen huoltajille toimia aktiivisena työnhakijana. Lapsella olisi lisäksi oikeus tarpeen mukaan 20 tuntia laajempaan varhaiskasvatukseen vanhemman osa-aikaisen tai väliaikaisen työssäkäynnin, työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen, kuntoutuksen tai muun vastaavan syyn vuoksi.

Lapsen vanhempien tai muiden huoltajien tulee ilmoittaa kunnalle varhaiskasvatusoikeuteen vaikuttavissa seikoissa tapahtuvista olennaisista muutoksista. Muutoksista tulisi ilmoittaa mahdollisimman pian, jotta varhaiskasvatuksen järjestäjä pystyy huolehtimaan henkilöstön varaamisesta ja työvuorosunnittelusta asianmukaisesti.

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

Nykyisin varhaiskasvatuspaikkaa haettaessa ei ole tarvinnut perustella kokopäiväisen varhaiskasvatuksen tarvetta. Ehdotuksen myötä kunnan olisi saatava varhaiskasvatuspaikkaa haettaessa tietää, onko perheen lapsella oikeus 20 tuntiin, laajempaan varhaiskasvatusoikeuteen vai kokopäiväiseen varhaiskasvatuspaikkaan tai onko lapsella oikeus esiopetuksen tai perusopetuksen lisäksi järjestettävään varhaiskasvatukseen. Varhaiskasvatuspaikkaa haettaessa lapsen huoltajat voisivat hakea subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajoittamisen piiriin kuuluvalle lapselle oikeutta laajempaan kuin 20 viikkotunnin osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen esittämällä selvitys laajemman tai kokopäiväisen varhaiskasvatuksen edellytyksistä. Kunta voi perustellusta syystä muutoinkin edellyttää mainitun selvityksen esittämistä.

Arvioitaessa kokopäiväisen varhaiskasvatuksen tarvetta lapsen edun, kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden takia kynnys kokopäiväisen varhaiskasvatuksen järjestämiseen tulisi

olla matala eikä sen edellytyksenä lähtökohtaisesti vaadittaisi asiantuntijalausuntoja tai muuta vastaavaa selvitystä. Poikkeuksellisissa tapauksissa lapsen huoltajat tai kunta voisivat joutua hankkimaan lisäselvitystä varhaiskasvatuspaikan tarpeesta tarvittaessa esimerkiksi muilta viranomaisilta. Vastaavasti, jos perheen olosuhteet muuttuvat lapsen ollessa varhaiskasvatuksessa, tulee varhaiskasvatusta järjestävässä yksikössä käydä läpi lapsen huoltajien kanssa muuttunut tilanne ja sen aiheuttamat muutokset.

Vanhempien työmarkkinatilanne voi vaihdella lyhyellä varoitusaajalla ja muutokset varhaiskasvatuksen järjestämisessä pitäisi voida toteuttaa joustavasti. Työttömäksi joutuneen vanhemman tulee voida ottaa työtä vastaan, kun työtä tarjotaan. Työttömänä ollessa henkilön pitää puolestaan osallistua työvoimapolitiittisina toimina järjestettyihin koulutuksiin ja työharjoitteluihin, jotka ajallisesti voivat edellyttää kokopäiväistä paikkaa varhaiskasvatuksessa.

Päivähoitoasetusta (239/1973) muutettaisiin lasten ja kasvattajien määrän ja siitä poikkeamista koskevan asetuksen 6 §:n osalta. Säädöksen mukaan kunta voisi poiketa säädetyistä suhdelvusta ja varhaiskasvatuslain mukaisesta ryhmäkokosäännöksestä tilanteessa, jossa lapsen varhaiskasvatusaika varhaiskasvatuslaissa säädetyistä syistä muuttuu. Poikkeaminen kokonaisuuhdeluvusta tai ryhmäkokosääntelystä varhaiskasvatusoikeuden muuttumisen vuoksi voisi olla tilapäistä ja lyhytaikaista.

Lapselle järjestettävän varhaiskasvatuksen laajuuden määrittelyn tulisi perustua vanhempien tai lasten huoltajien kanssa käytyihin keskusteluihin ja neuvotteluihin. Lapsen vanhempien tai muiden huoltajien tulee esittää kunnan päättämin määräajoin esittää selvitys varhaiskasvatuksen edellytyksistä. Lisäksi kunta voi perustellusta syystä muutoinkin edellyttää mainitun selvityksen esittämistä.

Varhaiskasvatuksessa arvioidaan esimerkiksi erityistä hoitoa ja kasvatusa tarvitsevien lasten tuen tarvetta, joten vastaavan kaltaiset toimintatavat kuuluvat nykyisinkin varhaiskasvatukseen. Yleisesti kuitenkin ehdotus edellyttäisi uusien toimintatapojen kehittämistä. Tämä kehittäminen on mahdollista yhdistää lasten sekä lasten vanhempien ja muiden huoltajien osallisuutta ja vaikuttamista koskevan säännöksen edellyttämiin toimintatapojen muutoksiin, joilla korostetaan vanhempien ja muiden huoltajien mahdollisuuksia osallistua varhaiskasvatuksen suunnitteluun, toteuttamiseen ja arviointiin.

Ehdotettu muutos mahdollistaa kunnan varhaiskasvatuksen joustavan suunnittelun, käytettävissä olevien resurssien tehokkaan hyödyntämisen ja asiakkaiden toiveiden huomioon ottamisen. Jotta vanhempien toiveet voitaisiin ottaa huomioon, kunnan tulisi järjestää varhaiskasvatusta 20 tunnin oikeuteen kuuluville lapsille joko osapäiväisenä tai osaviikkoisena toimintana. Vanhemmilla tai muilla lapsen huoltajilla olisi oikeus valita lapselle ja perheelle sopivin vaihtoehto osa-aikaisen varhaiskasvatuksen järjestämiseksi. Järjestämistavasta riippumatta varhaiskasvatuslain 2 a §:ssä säädettyjen varhaiskasvatuksen tavoitteiden tulisi toteutua myös osa-aikaisessa varhaiskasvatuksessa.

Oikeuden muutoksen on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2016. Perhevapailta tai hoitovapaalla perheen muun lapsen hoitamiseksi olevan vanhemman lapsen sekä lapsen, jonka vanhempi ei muusta syystä ole työssä tai opiskele, oikeus osallistua varhaiskasvatukseen muuttuisi 1.8.2016 alkaen osa-aikaiseksi tai osapäiväiseksi. Varhaiskasvatussopimukset ja asiakasmaksupäätökset tehdään varhaiskasvatuksessa pääsääntöisesti toimintavuoden alussa eli elokuussa koko toimintavuodeksi eli seuraavan vuoden heinäkuun loppuun. Muutoksenhaku varhaiskasvatukseen ottamista koskeviin päätöksiin saattaisi ehdotuksen myötä hieman kasvaa.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Päivähoitolaki ja sen korvannut varhaiskasvatustalaki on yksi keskeisimmistä lasta ja hänen toimintaympäristöään koskevista säädöksistä. Subjektiivinen päivähoito-oikeus on päivähoitolaissa katsottu ennen kaikkea lapsen vanhempien tai muiden huoltajien oikeudeksi saada lapselleen päivähoitopaikka. Päivähoidon yhteiskunnallisessa merkityksessä ovat aiemmin korostuneet päivähoiton työvoima- ja sosiaalipoliittinen tehtävä. Päivähoidon tehtävänä on nähty tarjota lapselle vanhempien työssäolon ja opiskelun ajaksi turvallinen ympäristö sekä tukea muiden lapsi- ja perhepalvelujen kanssa yhteistyössä lapsiperheitä. Päivähoidon muututtua vuoden 2013 alusta hallinnonalasiirron myötä sosiaali- ja terveysministeriön ohjauksessa olevasta sosiaalipalvelusta osaksi opetus- ja kulttuuriministeriön toimivaltaan kuuluvaa koulutusjärjestelmää, korostetaan nykyisin yhä enenevässä määrin päivähoitolaissa aiemmin määriteltujen yhteiskunnallisten tehtävien rinnalla varhaiskasvatuksen koulutuspoliittista merkitystä eli lapsen oikeutta koulutukseen ja sivistykseen. Varhaiskasvatuksella lasta tulee ohjata oppimaan ja turvata oikeus oppimiseen ja oppimismahdollisuuksiin. Lisäksi varhaiskasvatukseen nähdään edistävän lasten tasa-arvoa ennaltaehkäisemällä lasten oppimisvaikeuksien syntymistä ja taustoittamalla kehityksellisiä ja sosiaalisia taustoista johtuvia eroja.

Kunnan järjestämän varhaiskasvatuksen tarpeelle ei ole voimassa olevan lainsäädännön mukaan tullut esittää selvitystä, vaan varhaiskasvatustalain 11 a §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että lapsi saa varhaiskasvatusta kunnan järjestämässä päiväkodissa tai perhepäivähoidossa pykälässä säädetyin perustein. Jos lapsen vanhemmat tai muut huoltajat ovat valinneet lapselle kunnan järjestämän varhaiskasvatuksen, ehdotus muuttaisi varhaiskasvatusoikeuden osa-aikaiseksi perheen olosuhteiden muuttuessa esimerkiksi perheeseen syntyvän toisen lapsen vuoksi tai lapsen vanhemman työttömyyden vuoksi. Oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen muutettaisiin myös niiltä lapsilta, joiden toinen tai molemmat vanhemmat ovat muusta syystä työelämän ulkopuolella tai jotka eivät opiskele päätoimisesti tai toimi yrittäjinä. Samanaikaisesti on kuitenkin huolehdittava siitä, ettei lapsen vanhempien tai muiden huoltajien työssä käynnille ja työllistymiselle aseteta esteitä ja että työn vastaanottaminen nopeallakin aikataululla on edelleen mahdollista.

Ehdotus muuttaisi oleellisesti voimassa olevaa oikeutta varhaiskasvatukseen, mutta mahdollistaisi kuitenkin edelleen kaikille lapsille mahdollisuuden osallistua vähintään 20 tuntia viikossa järjestettävään varhaiskasvatukseen. Ehdotus myös turvaisi voimassa olevan lain mukaisen oikeuden varhaiskasvatukseen, jos se olisi tarpeen lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden takia taikka se olisi muutoin lapsen edun mukaista. Ehdotus edistäisi kuntien voimavarojen taloudellista käyttöä.

4.4 Lapsivaikutukset

Ehdotuksen mukaan kaikilla lapsilla on yhtäläinen oikeus varhaiskasvatukseen 20 tuntiin viikossa. Sen lisäksi varhaiskasvatusta on järjestettävä kokopäiväisesti, jos lapsen vanhemmat tai muut huoltajat ovat kokoaikaisessa työssä tai opiskelevat, toimivat yrittäjinä tai ovat omassa työssä päätoimisesti.

Ehdotus muuttaisi oikeutta varhaiskasvatukseen niiden lasten osalta, joiden vanhempi tai muu huoltaja jää hoitamaan perheen muuta lasta kotona tiettyjen perhevapaiden ja -etuuksien nojalla tai ei ole muusta syystä työssä tai opiskele. Siihen, voisiko lapsi osallistua varhaiskasvatukseen kokopäiväisesti, vaikuttaisi se, opiskelevatko lapsen vanhemmat, ovatko he työelämässä vai työttöminä tai mahdollisesti kuntoutuksessa tai ovatko vanhemmat yrittäjiä tai onko samassa perheessä muita lapsia ja minkä ikäisiä perheen muut lapset ovat. Esitys ei kuitenkaan sulkisi ketään pois varhaiskasvatuksen piiristä, ja turvaisi edelleen oikeuden kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen, jos se olisi tarpeen lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden takia taikka se olisi muutoin lapsen edun mukaista.

Ehdotus muuttaisi varhaiskasvatusoikeutta myös esiopetuksessa tai perusopetuksessa olevilta lapsilta. Esiopetusikäisellä lapsella olisi kuitenkin oikeus osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen esi- ja perusopetuksen loma-aikoina.

Lapsen kannalta pysyvät, jatkuvat ihmissuhteet ovat suotuisan kehityksen kannalta tärkeitä, minkä vuoksi lasten varhaiskasvatusaikojen ja etenkin lapsiryhmän toistuvia muutoksia tulisi välttää ja olisi huolehdittava, etteivät vaihtelut ja muutokset arjessa toistuisi liian useasti. Ehdotukseen sisältyvä esitys saman päiväkotipaikan säilymisestä varhaiskasvatustajan muutoksesta huolimatta turvaisi myös lapsen suotuisan kehityksen kannalta tärkeitä pysyviä ja jatkuvia ihmissuhteita sekä ehkäisisi arjen muutoksia. Myös perhepäivähoidossa lapsen edun mukaista on, että aina kun se on kohtuudella mahdollista, varhaiskasvatusta pyrittäisiin pitämään samana. Käytännössä lapsen huoltajat valitsevat, käytetäänkö lapsen hoitamiseksi kunnan järjestämiä varhaiskasvatustalvuuja vai hoidetaanko lasta muulla tavalla.

Subjektiiuven oikeuden muuttamiseen liittyvässä esityksessä lapsen varhaiskasvatusoikeus on määritelty 20 tunniksi viikossa, joka tarkoittaa päivittäisenä aikana neljää tuntia. Päivähoitoasetuksen mukaan osapäiväisen varhaiskasvatustun kesto voi olla enimmillään viisi tuntia päivässä. Esityksen mukaisen 20 tunnin varhaiskasvatustun oleva lapsi ei ole täten yhdenvertaisessa asemassa varhaiskasvatustun keston suhteen lapsiin, joilla on laajempi oikeus varhaiskasvatustun. Lapsen asemaan suhteessa varhaiskasvatustun osallistumiseen vaikuttaa näin ollen ennen kaikkea hänen huoltajiensa perhe- sekä työmarkkinatilanne.

Muutoksen toteuttamisessa kuntia edellytetään huomioimaan lapsen etu sekä lapsen ja hänen vanhempinsa tai muiden huoltajien esittämät toivomukset 20 tunnin varhaiskasvatustun järjestämisessä. Kunnalla on velvollisuus tarjota lapselle mahdollisuus osallistua lapsen vanhempien tai muiden huoltajien päätöksen mukaisesti joko osapäiväiseen tai osaviikkoiseen varhaiskasvatustun. Kunta kuitenkin voi päättää lapsikohtaisesti määräajaksi tarkemmat säännölliset varhaiskasvatustun toiminta-ajat. Vanhemmilla tai lapsen muilla huoltajilla olisi oikeus valita kunnan tarjoamista vaihtoehdoista lapselleen ja perheelle sopivin vaihtoehto.

Lapsen näkökulmasta myös osa-aikaista varhaiskasvatusta tulisi järjestää siten, että varhaiskasvatustun säädetty varhaiskasvatustun tavoitteet toteutuvat yhtä laadukkaasti kuin kokopäiväisessä toiminnassa. Lapsen etu tulee olla ensisijainen varhaiskasvatustun muutoksen mukaista toimintaa järjestettäessä. Lapsen säännöllinen osallistuminen varhaiskasvatustun antaa suotuisan lähtökohdan lapsen kokonaisvaltaiselle kehitykselle ja oppimiselle, oppimisvaikeuksien ehkäisemiselle, vertaissuhteiden muodostumiselle ja varhaiskasvatustun toiminnalle asetettujen tavoitteiden toteutumiselle.

Lasten ja perheitten tukeminen varhaiskasvatustun palvelujen ja mahdollisten muiden esimerkiksi sosiaali- ja terveystalvuuja kautta tulee olla joustavaa, eikä kokopäiväisen varhaiskasvatustun tarpeesta mahdollisesti esitettävä selvitys saisi johtaa pitkittyneisiin prosesseihin tai lapsen, perheen, äidin tai isän leimaamiseen. Tarvittava tuki ja varhaiskasvatustun muutokset tulisi toteuttaa tarpeen ilmetessä joustavasti.

Koska varhaiskasvatustun on palvelu, joka tuo pidemmällä aikavälillä säästöjä, kun lastensuojelun ja muiden korjaavien palvelujen tarve vähenee, kynnys kokopäiväisen varhaiskasvatustun järjestämiselle olisi oltava matala. Muutos ei saa johtaa siihen, että kokopäiväistä varhaiskasvatustun joudutaan hakemaan lastensuojelun asiakkuuden kautta tai muiden palvelujen, esimerkiksi sosiaalityönten tai perheneuvolan, kautta. Muutos ei saa myöskään johtaa siihen, että vanhempien tai huoltajien työllisyystilanteen vaihtuessa lasta siirrellään tarpeettomasti varhaiskasvatustun paikasta toiseen.

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

4.5 Tasa-arvovaikutukset

Hallituksen esityksellä on todennäköisesti erilaiset vaikutukset naisiin ja miehiin. Miesten työllisyysaste on perinteisesti hieman korkeampi kuin naisten. Vuonna 2013 työllisyysaste oli 20—59-vuotiailla miehillä keskimäärin 79 prosenttia ja naisilla 77 prosenttia.

Kotona olevaa lasta hoitaa kotona useimmiten nainen, joten voidaan arvioida, että varhaiskasvatusoikeuden muutos vaikuttaa erityisesti naisten asemaan työmarkkinoilla. Naiset käyttävät perhevapaita ja -etuuksia miehiä enemmän. Vuonna 2014 vanhempainpäivärahoista 91,7 prosenttia käytti äiti ja 8,3 prosenttia isä. Perheitä, joissa isä hoiti lastaan kotihoidon tuella, oli 5,7 prosenttia.

Vuonna 2013 alle kolmevuotiaiden äideistä hieman yli kolmannes oli tosiasiallisesti työssä, hieman alle kolmannes oli perhevapaalla työstä ja noin kolmannes hoitaa lapsia kotona ilman voimassa olevaa työsuhdetta. Työssä olevien äitien osuus nousee melko nopeasti lapsen iän myötä ja kouluikäisten lasten äideillä työllisyysaste on lähes sama kuin saman ikäisten lasten isillä. Isien työllisyysaste ei sen sijaan juuri vaihtelee lasten iän mukaan. Äitien työllisyys vaihtelee lasten lukumäärän mukaan kun taas isien työllisyysaste ei vaihtelee lasten lukumäärän mukaan.

Määräaikaiset työsuhteet ovat yleisempiä naisilla kuin miehillä ja myös osa-aikaiset työsuhteet ovat naisilla yleisempiä kuin miehillä.

Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan työttömiä oli vuoden 2015 toukokuussa 324 000. Työttömyysaste oli 11,8 prosenttia. Alle kouluikäisten lasten vanhemmista äitien työttömyys oli hieman yleisempää kuin isien.

Varhaiskasvatusoikeuden muutos vähentänee varhaiskasvatuspalvelujen kysyntää ja tätä kautta työpaikkojen määrää. Koska varhaiskasvatuksen henkilöstöstä suurin osa on naisia, kohdistuu työpaikkojen väheneminen enemmän naisiin kuin miehiin. Varhaiskasvatusoikeuden muutoksesta johtuva osa-aikatyön mahdollinen lisääntyminen vaikuttaisi matalapalkkaisella alalla työskentelevän varhaiskasvatuksen henkilöstön ja erityisesti naisten ansiotasoon.

4.6 Yritysvaikutukset

Valtakunnan tasolla esityksen vaikutukset yrityksiin arvioidaan vähäisiksi. Tosin yksittäisen yrityksen kohdalla taloudelliset vaikutukset voivat olla merkittävämmät, jos esimerkiksi yrityksen toiminnan piirissä on monia lapsia, jotka olisivat esitettävän varhaiskasvatusoikeuden muutoksen piirissä. Valtaosa varhaiskasvatuspalveluista on kunnan järjestämiä. Kuntien järjestämässä varhaiskasvatuksessa olevista lapsista 96 prosenttia hoidettiin kuntien omissa päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa. Kuntien yksityisiltä ostamissa ostopalvelupäiväkodeissa oli 4 prosenttia lapsista.

Muutos voi vaikuttaa myös yksityisen hoidon tuen käyttöön, ja siten yksityisen palvelun tuottajan järjestämään varhaiskasvatukseen. Yksityisen hoidon tuen piirissä oli vuonna 2013 4,6 prosenttia alle 7-vuotiaista lapsista.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Esitys on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä virkatyönä. Asiasta on käyty kuntalain (365/1995) 8 §:n mukainen neuvottelu . .2015.

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 7 päivänä joulukuuta 2012 varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön uudistamistyöryhmän, jonka määräaika päättyi 28 päivänä helmikuuta 2014. Työryhmän tehtävänä oli valmistella hallitusohjelman mukaisesti päivähoitoa koskevat sää-dösehdotukset sekä arvioida esitysten taloudelliset ja yhteiskunnalliset sekä muut vaikutukset.

Työryhmä ei ole 21 päivänä maaliskuuta 2014 luovuttamassaan esityksessä esittänyt subjek-tiivisen päivähoito-oikeuden rajoittamista. Työryhmässä oli esillä subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajoittaminen pääministeri Kataisen hallituksen rakennepoliittisen ohjelman mukai-estesti. Työryhmän enemmistö kannatti päivähoito-oikeuden säilyttämistä ennallaan.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Opetus- ja kulttuuriministeriö lähetti pääministeri Kataisen hallituksen rakennepoliittisen oh-jelman mukaisesti valmistellun hallituksen esitysluonnoksen 15 päivänä huhtikuuta 2014 lau-sunnolle 57 eri taholle. Uusi lausuntokierros on kuitenkin tarpeen, sillä esitys eroaa merkittä-västi aiemmasta esitysluonnoksesta. Lausuntonsa ovat tästä esityksestä antaneet...

6 Riippuvuus muista esityksistä

Sosiaali- ja terveysministeriössä on valmisteltavana lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tu-esta annetun lain muutos.

Tätä esitysluonnosta edeltävää, keväällä 2014 lausunnoilla ollutta, esitysluonnosta koskevista lausunnoista tuli selkeästi esille, että kunnan ja yksityisen palvelun tuottajan järjestämää var-haiskasvatusta tulisi kohdella yhdenvertaisesti. Lausunnoissa tuotiin esiin, että subjektiivisen oikeuden rajoittamistilanteissa myös oikeutta yksityisen hoidon tukeen olisi rajoitettava vas-taavasti. Jos lapsi olisi subjektiivisen oikeuden rajoituksen piirissä, lapsen viemistä yksityisen palvelun tuottajan järjestämään varhaiskasvatukseen yksityisen hoidon tuen turvin ei olisi tuet-tava kuin osittain.

Voimassa olevan lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 4 §:n 4 momentis-sa säädetään täyttää yksityisen hoidon hoitorahaa pienemmästä hoitorahasta. Momentti sitoo pienemmän hoitorahan käytön tilanteisiin, jossa lapsi osallistuu perusopetuslain mukaiseen esiopetukseen taikka aloittaa perusopetuslain 25 §:n 2 momentin tai 27 §:n mukaisesti perus-opetuksen vuotta sanotun lain 25 §:n 1 momentissa säädettyä aikaisemmin. Lisäksi pienempi hoitoraha tulee kyseeseen tilanteissa, joissa lapsi osallistuu yhden toimintavuoden ajan välit-tömästi ennen oppivelvollisena perusopetukseen siirtymistään kunnan järjestämään osapäivä-hoittoon.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö ovat yhdessä pohtineet, miten yksityisen hoidon tuen muutokset olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa. Muutos esitetään teh-täväksi sosiaali- ja terveysministeriön valmisteltavana olevaan lakiin, joka on tarkoitus antaa

eduskunnalle samaan aikaan tämän esityksen kanssa ja joka myös tulisi voimaan 1 päivänä elokuuta 2016. Esityksillä on liittymäkohtia toisiinsa. Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tukea koskevaa esitystä käsiteltäessä olisi tällöin varmistettava, että ehdotetut muutokset subjektiiviseen varhaiskasvatusoikeuteen ja yksityisen hoidon tukeen tulisivat kirjatuiksi esityksiin yhdenmukaisesti. Lausuntokierrosten jälkeen esitykset pyritään käsittelyn selkeyttämiseksi yhdistämään samaan hallituksen esitykseen.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Varhaiskasvatustalaki

11 a §. Varhaiskasvatustalain (36/1973) 11 §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että varhaiskasvatusta on saatavissa kunnan järjestämänä tai valvomana siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Tätä kunnan yleistä järjestämismittaisuutta täydentää lain 11 a §:ssä säädetty niin kutsuttu subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen. Subjektiivisella oikeudella tarkoitetaan kunnan ehdotonta mittaisuutta varhaiskasvatustalain järjestämiseen laissa määritellyt edellytykset täyttävälle henkilölle. Varhaiskasvatustalain tultua voimaan 1.8.2015, laissa ei enää säädetä vanhempien tai muiden huoltajien oikeudesta saada päivähoitopaikka, vaan kunnan on huolehdittava siitä, että lapsi saa varhaiskasvatusta kunnan järjestämässä lain 1 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitettussa paikassa. Hallituksen esityksen (HE 341/2014) mukaan kunnan mittaisuus järjestää varhaiskasvatusta ei kuitenkaan muuttunut suhteessa aiemmin voimassa olleen lain mukaiseen mittaisuuteen järjestää lasten päivähoitoa. Ennen varhaiskasvatustalain voimaantuloa syntyneessä oikeuskäytännössä on vakiintuneesti tulkittu, että subjektiivinen oikeus tarkoittaa oikeutta saada päivähoitopaikka, ei sen sijaan oikeutta saada tietty hoitopaikka tai tietyn tason tai tietyn sisältöinen hoitopaikka. Päivähoitolain 11 a §:ää on vakiintuneesti tulkittu myös siten, että se takaa vanhemmille ehdottoman oikeuden saada kunnan järjestämää kokopäiväistä päivähoitoa ilman, että vanhempien tulisi esittää kokopäiväisen päivähoiton tarpeesta tarkempaa selvitystä. Lasten päivähoitosta annetun asetuksen (239/1973) 4 §:n mukaan kokopäivähoitossa lapsen hoitotai-ka saa yleensä jatkua yhtäjaksoisesti enintään kymmenen tuntia vuorokaudessa. Subjektiivisen oikeuden ei ole katsottu kattavan oikeutta saada vuoro- eli iltaisin, öisin, viikonloppuisin tai pyhisin annettavaa hoitoa, vaan sen järjestäminen on tarveharkintaista.

Varhaiskasvatustalain 11 a §:n 1 momentti sisältäisi edelleen pääsäännön subjektiivisesta oikeudesta varhaiskasvatukseen. Subjektiivisen oikeuden laajuus kuitenkin muuttuisi voimassa olevaan lakiin nähden. Varhaiskasvatusta olisi pääsäännön mukaan järjestettävä 20 tuntia viikossa. Oikeus 20 tunnin laajuiseen varhaiskasvatukseen ei velvoittaisi lasta osallistumaan varhaiskasvatukseen vaan lapsen osallistuminen perustuisi edelleen vanhempien tai muiden huoltajien valintaan. Kunnan olisi huolehdittava edelleen siitä, että ennen perusopetuslaissa (628/1998) tarkoitettua oppimittaisuuden alkamista lapsi saa kunnan järjestämän paikan joko päiväkodissa tai perhepäivähoitossa sen ajan päätyttyä, jolta voidaan suorittaa sairausvakuutuslaissa (1224/2004) tarkoitettua äitiys- ja vanhempainrahaa tai osittaista vanhempainrahaa. Sairausvakuutuslain 9 luvun 3 §:n mukaan äitiysrahaa maksetaan 105 arkipäivältä, ja oikeus äitiysrahaan alkaa aikaisintaan 50 arkipäivää ja viimeistään 30 arkipäivää ennen laskettua synnytysaikaa. Sairausvakuutuslain 9 luvun 10 §:n mukaan vanhempainrahaa maksetaan pääsääntöisesti enintään 158 arkipäivältä välittömästi äitiysrahakauden päättymisestä lukien. Näin ollen varhaiskasvatustalain on järjestettävä, kun lapsi on noin 9 kuukauden ikäinen. Perusopetuslain 25 §:n mukaan oppimittaisuus alkaa sinä vuonna, jona lapsi täyttää seitsemän vuotta. Lain 11 b §:ään lisättäisiin säännökset varhaiskasvatustalain järjestämisestä silloin, kun lapsi ennen oppimittaisuusikää osallistuu perusopetuslain mukaiseen esi- tai perusopetukseen.

Lisäksi säädettäisiin edelleen, että varhaiskasvatusta ei olisi järjestettävä sinä aikana, jolta voidaan suorittaa sairausvakuutuslain 9 luvun 7 §:n 1 momentissa tarkoitettua äitiys- ja vanhempainrahakauden ulkopuolella maksettavaa isyysrahaa. Isyysrahaa maksetaan sairausvakuutuslain 9 luvun 7 §:n 1 momentin mukaan yhteensä enintään 54 arkipäivältä, kuitenkin si-

ten, että äitiys- ja vanhempainrahakaudella isyysrahaa maksetaan yhteensä enintään 18 arkipäivältä.

Voimassaolevan 11 a §:n 1 momenttiin sisältyy säännös siitä, että varhaiskasvatusta on mahdollisuuksien mukaan järjestettävä lapsen vanhempien tai muiden huoltajien toivomassa muodossa. Säännös säilyisi ennallaan mutta se siirrettäisiin pykälän uuteen 7 momenttiin.

Varhaiskasvatuksen tavoitteet määritellään varhaiskasvatuslain uudessa 2 a §:ssä. Varhaiskasvatuksen järjestämisessä olisi huolehdittava siitä, että nämä tavoitteet täyttyvät, kun lapsi osallistuu 20 tunnin laajuiseen varhaiskasvatukseen. Tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi päiväkodissa tai perhepäivähoidossa olevalle lapselle on lain 7 a §:n mukaan laadittava henkilökohtainen varhaiskasvatussuunnitelma, johon kirjataan tavoitteet lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamiseksi lapsen kehitystä, oppimista ja hyvinvointia tukevalla tavalla sekä toimenpiteet tavoitteiden toteuttamiseksi. Lisäksi suunnitelmaan kirjataan lapsen tarvitseman tuen tarve, tukitoimenpiteet ja niiden toteuttaminen.

Huolimatta siitä, että pääsääntöinen subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden laajuus olisi 20 tuntia viikossa, oikeuden laajuuden tulisi mukautua lapsen ja perheen tosiasiallisten tarpeiden mukaisesti. Pykälän 2—4 momentissa säädettäisiin tilanteista, joissa lapsella olisi oikeus 1 momentin mukaista 20 viikkotuntia laajempaan varhaiskasvatukseen. Lapsen varhaiskasvatusoikeuden laajuus vahvistettaisiin kunnan päätöksellä perheen pääasiallisen elämäntilanteen perusteella. Tilapäisissä ja yllättävissä tilanteissa lapselle tarjottaisiin varhaiskasvatusta tarpeen mukaan joustavasti yli mainitun päätöksen mukaisen tuntimäärän. Varhaiskasvatusoikeuden laajuutta koskeva päätös päivitetäisiin tarvittaessa perheen elämäntilanteen muuttuessa.

Ehdotetussa varhaiskasvatuslain 11 a §:n toisessa momentissa säädettäisiin tilanteista, joissa lapsella olisi vanhempiensa tai muiden huoltajiensa työstä tai opiskelusta johtuvan tosiasiallisen tarpeen vuoksi oikeus voimassa olevan lain mukaiseen kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen. Varhaiskasvatusta olisi järjestettävä kokopäiväisesti, jos kaikki lapsen vanhemmat tai muut huoltajat työskentelevät kokoaikaisesti taikka päätoimisesti opiskelevat, toimivat yrittäjänä tai ovat omassa työssä.

Varhaiskasvatusta olisi edelleen järjestettävä 2 momentin mukaisesti kahden kuukauden ajan momentissa mainitun tilanteen päättyttyä, esimerkiksi työsuhteen päättyessä. Näin ollen esimerkiksi lyhytkestoinen työttömyys ei aiheuttaisi kokopäiväisen varhaiskasvatuspaikan menettämistä, mikä osaltaan kannustaa aktiiviseen uuteen työhön hakeutumiseen mainitun kahden kuukauden aikana. Varhaiskasvatusoikeus kuitenkin muuttuisi pykälän 1 momentin mukaiseksi välittömästi, milloin lapsen vanhempi tai muu huoltaja jää kotiin hoitamaan perheessä asuvaa muuta lasta ja hänelle voidaan suorittaa sairausvakuutuslaissa tarkoitettua äitiys-, isyys- tai vanhempainrahaa tai osittaista vanhempainrahaa, hän saa lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa (1128/1996) tarkoitettua kotihoidon tukea taikka hän on työsopimuslaissa (55/2001) tarkoitettulla hoitovapaalla tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003), valtion virkamieslain (750/1994) tai kirkkolain (1054/1993) tarkoittamalla virkavapaalla lapsen hoitamiseksi. Varhaiskasvatusoikeus muuttuisi 1 momentin mukaiseksi ilman kahden kuukauden aikaa myös vanhemman tai muun huoltajan jäädessä eläkkeelle, riippumatta siitä minkä lain mukaisesta eläkkeestä on kyse ja onko kyse kansaneläkkeestä vai työeläkkeestä. Näihin tapauksiin ei liity vastaavaa ennakoimattomuutta ja sopeutumiskäytännön tarvetta kuin työttömäksi jäämiseen useasti liittyy.

Säännöksessä kokopäiväiselle varhaiskasvatukselle asetettujen edellytysten määrittelyssä käytettäisiin työttömyysturvalakiin (1290/2002) sisältyviä määritelmiä. Työsuhteen tulisi olla ko-

koaikainen ja työskentelyn myös tosiasiaa kokoaikaista, jotta varhaiskasvatusoikeus olisi kokopäiväinen. Virkasuhteessa tehtävä työ rinnastetaan työsuhteessa tehtävään työhön. Koko-aikatyöllä tarkoitetaan työttömyysturvalain 1 luvun 5 §:n 4 kohdan mukaan työtä, jossa työaika on enemmän kuin 80 prosenttia alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta. Mikäli työaika on tätä lyhyempi, on kyse osa-aikatyöstä, jolloin varhaiskasvatusoikeuden laajuus lähtökohtaisesti olisi 1 momentin mukainen. Työsuhteelta voitaisiin edellyttää myös jatkuvuutta, eli työsuhteen tulisi olla toistaiseksi voimassa oleva tai määräaikaisen työsuhteen luonteeltaan selvästi muu kuin tilapäinen. Ei ole perusteltua, että tilapäiseksi luonnehdittavan työssäolojakson myötä ehdotettu kahden kuukauden aikaraja alkaisi alusta. Uuden varhaiskasvatusoikeutta koskevan päätöksen laatiminen lyhyen työssäolojakson vuoksi ja tarvittaessa uudelleen kaksi kuukautta tämän jälkeen lisäksi myös tarpeettomasti hallinnollista työtä. Vanhemman tai muun huoltajan tilapäisten työssäolojaksojen aikana lapsi saisi joustavasti varhaiskasvatusta tarvitsemassaan laajuudessa 3 momenttiin sisältyvän tätä koskevan säännöksen turvin.

Vaikka työntekijä on säännöllisesti kokoaikaisessa työsuhteessa, voi työsuhteen keston aikana olla jaksoja, jolloin työaika on katsottava osa-aikaiseksi tai työntekovelvoitetta ei ole lainkaan. Varhaiskasvatusoikeuden laajuus olisi näissä tilanteissa 1 momentin mukainen. Tällaisia tilanteita ovat edellä mainittujen perhevapaiden lisäksi esimerkiksi vuorottelu- ja virkavapaa, viirantoimituksesta pidättäminen ja lomautus, joka voidaan toteuttaa myös työaikaa lyhentämällä. Työnantaja ja työntekijä voivat myös sopia, ettei työntekovelvoitetta ole irtisanomisajalla.

Henkilön katsotaan työttömyysturvalain 2 luvun 5 §:n mukaan työllistyvän yrittäjänä tai sitä vastaavalla tavalla omassa työssään päätoimisesti, jos toiminnan vaatima työ määrä on niin suuri, että se on esteenä koko-aikatyön vastaanottamiselle. Omassa työssä työllistyvät esimerkiksi omaishoitajat ja freelancer-toimittajat sekä -taiteilijat. Päätoiminen opiskelu puolestaan määritellään työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:ssä ja se perustuu opinnoista riippuen opintojen tutkintotavoitteisuuteen tai laajuuteen. Kunnan varhaiskasvatushenkilöstöllä ei voida katsoa olevan edellytyksiä eikä resursseja arvioida opiskelun, yrittäjyyden tai oman työn pää- tai sivutoimisuutta, vaan tältä osin tulisi tarvittaessa tukeutua ulkopuoliseen arvioon, esimerkiksi työ- ja elinkeinoviranomaisen työttömyysturvalain mukaisesti antamaan työvoimapolitiiseen lausuntoon.

Työttömyysturvalain 2 luvun 4 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa, joissa henkilö osallistuu palkatta tavanomaiseen yleishyödylliseen vapaaehtoistyöhön tai tavanomaiseen talkootyöhön tai työskentelee palkatta yrityksessä tai sellaisissa tehtävissä, jotka yleisesti tehdään työsuhteessa tai yritystoimintana, oikeus varhaiskasvatukseen määräytyisi varhaiskasvatusturvalain 11 a §:n 1 momentin mukaisesti, sillä kyse ei ole työsuhteesta.

Lapsella olisi pykälän 3 momentin mukaan oikeus 1 momentissa säädettyä laajempaan varhaiskasvatukseen siinä laajuudessa kuin se on tarpeellista lapsen vanhemman tai muun huoltajan osa-aikaisen tai väliaikaisen työssäkäynnin, työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen, kuntoutuksen tai muun vastaavan syyn vuoksi. Varhaiskasvatusoikeuden laajuus ei saa hankaloittaa työn vastaanottamista ja tekemistä eikä työllistymistä edistäviin palveluihin, kuntoutukseen tai muihin vastaaviin palveluihin osallistumista. Varhaiskasvatuksen tuntimääräinen laajuus arvioitaisiin tapauskohtaisesti. Arvioinnissa olisi huomioitava myös tarvittavat matka-ajat.

Säännöksen mukainen tilanne voi olla perheen säännöllinen elämäntilanne tai sitten voi olla kyse väliaikaisesta, usein myös yllättävästä tilanteesta. Vanhempi voi työskennellä säännöllisesti osa-aikaisessa työsuhteessa, vaikkapa kolmena päivänä viikossa kahdeksan tuntia päivässä tai päivittäin neljä tuntia päivässä. Vanhemman ollessa osa-aikaeläkkeellä esimerkiksi siten,

että hän on vuoroviikoin kokoaikatyössä, tulisi varhaiskasvatusta myös järjestää työssäolo-
viikkoina kokopäiväisesti. Perheen elämäntilanne otettaisiin huomioon kunnan varhaiskasva-
tusoikeutta koskevassa päätöksessä ja oikeuden säännöllinen laajuus määritettäisiin tämän
mukaisesti. Vaikka lapsen vanhemman tai muun huoltajan työaika olisi vähemmän kuin 80
prosenttia alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta ja työ siten mää-
ritelmällisesti osa-aikaista, tulee työnteon kuitenkin olla mahdollista ja varhaiskasvatusoikeu-
den laajuuden tulee mukautua perheen tapauskohtaisiin olosuhteisiin.

Varhaiskasvatusta olisi tarvittaessa järjestettävä tilapäisesti laajempaan kuin 1 momentissa
säädetään ja yli sen tuntimäärän, joka lapsen varhaiskasvatusoikeutta koskevassa päätöksessä
on varhaiskasvatuksen laajuudeksi määritetty. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi silloin,
kun muutoin kotona oleva vanhempi työskentelee lyhyehkössä työsuhteessa, jonka vuoksi lap-
sella on laajemman varhaiskasvatuksen tarve.

Työttömyysturvalain 1 luvun 5 §:n 15 kohdan mukaan työllistymistä edistävällä palvelulla
tarkoitetaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012) tarkoitettua
työnhakuvalmennusta, uravalmennusta, kokeilua, työvoimakoulutusta ja työttömyysetuudella
tuettua työnhakijan omaehtoista opiskelua, kotoutumisen edistämistä annetun lain
(1386/2010) 22–24 §:ssä tarkoitettua omaehtoista opiskelua ja kuntouttavasta työtoiminnasta
annetussa laissa (189/2001) tarkoitettua kuntouttavaa työtoimintaa. Työttömyysturvalaissa
tarkoitettun etuuden saajalla on velvollisuus tarvittaessa hakeutua ja osallistua näihin palvelui-
hin. Työnhakijoille tarjottavat julkiset työvoimapalvelut ovat laajuudeltaan hyvin erilaisia ja
niiden kesto vaihtelee muutamista tunneista useisiin viikkoihin. Esimerkiksi työttömyysetuu-
della tuettu työnhakijan omaehtoinen opiskelu kuitenkin katsotaan työttömyysturvalaissa tar-
koitetulla tavalla päätoimiseksi opiskeluksi, joten näissä tapauksissa lapsella olisi joka tapauk-
sessa oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen. Muita työllistymistä edistäviä toimia ovat
esimerkiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettut erilaiset asian-
tuntija-arvioinnit sekä ammatinvalinta- ja uraohjaus.

Kuntoutusta järjestetään useiden eri lakien perusteella, useiden tahojen toimesta ja lukuisissa
eri muodoissa. Kuntoutus voi olla ammatillista, lääkinnällistä tai sosiaalista. Kuntoutusta kos-
kevia lakeja ovat erityisesti laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusraha-
etuuksista, sen 13 ja 18 §:ssä mainitut lait, terveydenhuoltolaki (1326/2010), sosiaalihuoltolaki
(1301/2014) sekä työeläkelait. Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusraha-
etuuksista annetun lain 19 §:ssä säädetään muusta kuntoutuksesta, jonka ajalta voidaan myön-
tää lain mukaista kuntoutusrahaa. Tällaista on muun muassa Raha-automaattiyhdistyksen ra-
hoittama sopeutumisvalmennus, sikäli kuin se vastaa vammaisuuden perusteella järjestettävistä
palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987) 8 §:n 1 momentin mukaista sopeutumis-
valmennusta.

Pykälän 1 momentissa säädettyä laajemman varhaiskasvatuksen tarve arvioitaisiin aina ta-
pauskohtaisesti perheen olosuhteiden perusteella. Vanhempien elämäntilanteet ovat monina-
isia ja esimerkiksi työssäolo ja työttömyysjaksot saattavat vaihdella lyhyelläkin aikavälillä.
Lapsen turvallisen ja laadukkaan varhaiskasvatuksen näkökulmasta jatkuvat pysyvät ihmis-
suhteet ovat erittäin tärkeitä. Tämän vuoksi varhaiskasvatuksen järjestämisen tulisi olla jous-
tavaa ja hoitoaikojen muutoksissa tulisi aina käyttää perhekohtaista harkintaa. Kunta voi aina
järjestää varhaiskasvatusta laajempaan kuin mihin laki velvoittaa.

Pykälän neljännessä momentissa säädettäisiin, että lapselle on kuitenkin aina järjestettävä ko-
kopäiväistä varhaiskasvatusta, jos se on tarpeen lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen
olosuhteiden takia taikka se on muutoin lapsen edun mukaista. Kun lähtökohtainen oikeus
varhaiskasvatukseen muuttuu 20 tuntiin viikossa, olisi tarvittaessa arvioitava laajemman var-

haiskasvatusoikeuden tarve. Toiminnan järjestäjän olisi yhdessä perheen kanssa pohdittava kokopäiväisen varhaiskasvatuksen tarvetta ja syitä. Kun varhaiskasvatusta tarjotaan lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden vuoksi, kynnys kokopäiväisen varhaiskasvatuksen järjestämiseen tulisi olla matala eikä sen edellytyksenä lähtökohtaisesti vaadittaisi asiantuntijalausuntoja tai muuta vastaavaa selvitystä. Jos kuitenkin lapsen huoltajien ja kunnan näkemykset kokopäiväisen varhaiskasvatuksen järjestämisen tarpeesta eroaisivat, voitaisiin joutua hankkimaan kokopäiväisen varhaiskasvatuksen tarpeesta esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten ja asiantuntijoiden lausuntoja. Subjektiiivisen oikeuden muutokset eivät saisi kuitenkaan johtaa siihen, että voimassa olevan lain laajuista varhaiskasvatusoikeutta jouduttaisiin hakemaan esimerkiksi lastensuojelun avohuollon tukitoimena tai muun viranomaisen, esimerkiksi sosiaalitoimen tai perheneuvolan, kautta, mikä kokonaisuutena arvioiden olisi hidas ja kallis vaihtoehto.

Kokopäiväinen varhaiskasvatus olisi järjestettävä, jos se olisi lapsen edun kannalta tarpeen. Pykälässä ei lueteltaisi tyhjentävästi syitä, joiden vuoksi kokopäiväinen varhaiskasvatus olisi järjestettävä. Lapsella voisi olla tuen tarvetta fyysisen, tiedollisen, taidollisen, tunne-elämän, sosiaalisen tai muun vastaavan kehityksen tai oppimisen osa-alueella, mitä voitaisiin tukea lapsen kannalta vaikuttavammin varhaiskasvatuksessa kuin kotona. Myös perheen olosuhteissa voisi olla seikkoja, joiden takia lapsen edun mukaista olisi osallistua kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen. Tällaisia seikkoja voisivat olla esimerkiksi vanhempien fyysisen tai psyykkisen terveyden ongelmat tai päihteiden käyttö. Voimassa olevan lain mukaisen varhaiskasvatusoikeuden järjestämisen syynä voisi olla myös perheen ongelmien ennaltaehkäiseminen. Esimerkiksi jos perheeseen syntyy samalla kertaa useampia lapsia (monikkoperheet), voi vanhempien sisarusten varhaiskasvatus ennaltaehkäistä vanhempien uupumista. Vastaavanlainen tilanne voi syntyä, jos perheeseen syntyy keskonen, vammaisen tai sairaan lapsi tai perheen kotona oleva vanhempi on pitkäaikaissairas tai vammaisen. Laajemman varhaiskasvatusoikeuden tarve voisi syntyä myös esimerkiksi maahanmuuttajien kohdalla, koska laajempi oikeus voisi tukea lapsen kielellistä kehitystä, ystävyys-suhteiden kehitystä ja lapsen ja perheen kotoutumista. Laajemman oikeuden tarve voisi johtua myös esimerkiksi lapsen kouluvalmiuksien kehittymisen tai ryhmässä toimimisen taitojen harjaannuttamisen tarpeesta. Olennaista olisi, että varhaiskasvatusoikeuden laajempaa tarvetta harkittaisiin laajasti lapsen ja perheen kokonaistilanteen huomioon ottaen, leimaamatta ja syylistämättä lasta ja perhettä sekä säilyttäen varhaiskasvatuspalvelujen aseman yhtenä keskeisenä ehkäisevän lastensuojelun muotona. Viime kädessä harkinnassa tulisi painottaa lapsen etua.

Varhaiskasvatuslain 30 a ja 31 §:ssä säädetään muutoksenhausta. Lain 31 §:n mukaan 11 a §:ssä tarkoitettuun varhaiskasvatukseen ottamista koskevaan kunnan monijäsenisen toimielimen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla. Näin ollen 11 a §:n mukaisesta päätöksestä saisi valittaa myös siltä osin, kuin se koskee varhaiskasvatusoikeuden laajuutta.

Lapsen huoltajalla tarkoitetaan lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) mukaan lapsen vanhempia tai henkilöitä, joille lapsen huolto on uskottu. Subjektiiivinen oikeus saada 11 a §:n mukainen varhaiskasvatuspaikka on lapsella. Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain mukaan lapsen huoltaja päättää lapsen hoidosta, kasvatuksesta, asuinpaikasta sekä muista henkilökohtaisista asioista. Niin kutsutuissa uusperheissä voi tulla kyseeseen tilanne, että lapsen toisen vanhemman kumppani tai puoliso, joka ei ole lapsen vanhempi tai huoltaja, jää esimerkiksi hoitamaan perheen muuta lasta kotiin. Jos esimerkiksi lapsen vanhemmilla tällaisessa tilanteessa olisi edelleen yhteishuoltajuus, ei toisen vanhemman puolisolle lähtökohtaisesti synny juridisia oikeuksia tai velvollisuuksia puolison lasta kohtaan. Lapsen huoltajat voivat kuitenkin valita tällaisissa tilanteissa, miten lapsen varhaiskasvatus tai hoito järjestetään.

Kun lapsen varhaiskasvatusoikeuden laajuutta arvioidaan, tarkastellaan tilannetta niiden lapsen vanhempien tai muiden huoltajien osalta, jotka asuvat lapsen kanssa. Lapsen vanhempien tai muiden huoltajien asuessa erillään etenkin niin kutsutun jaetun asumisen tilanteissa, lapsen varhaiskasvatuksen tarvetta voidaan joutua arvioimaan erikseen kummankin vanhemman kannalta. Jaetusta asumisesta on kyse esimerkiksi silloin, kun lapsi vuoroviikoin on huoltajavanhempansa luona ja vuoroviikoin sen vanhemman luona, jonka luona hän huoltopäätöksen tai -sopimuksen mukaan asuu. Jos huoltajavanhempi jää kotiin esimerkiksi äitiys- ja vanhempainvapaalle hoitamaan perheen muuta lasta, on vanhemmalla varhaiskasvatusikäisellä lapsella 1 momentin mukainen oikeus varhaiskasvatukseen. Jos lapsen toinen vanhempi, jolla lapsi asuu vuoroviikoin, käy töissä, tarvitsee lapsi näinä viikkoina kokopäiväistä varhaiskasvatusta. Tällöin lapsen tarvetta on arvioitava kokonaisuutena välttämättä turhia muutoksia ja vanhempien asuessa kahdella paikkakunnalla yksilöllisesti kummankin asuinpaikan ja tarpeen mukaan.

Pykälän 1 momentin mukainen varhaiskasvatusoikeus on jokaisella lapsella, eikä lapsen vanhempien tai muiden huoltajien voida edellyttää esittävän sen tarpeesta selvitystä. Mikäli lapsen vanhempi tai muu huoltaja hakee lapselleen tätä laajempaa varhaiskasvatusoikeutta, oikeuden laajuuteen vaikuttavat seikat tulisi riittävässä määrin selvittää, jotta kunta voi tehdä asiaa koskevan päätöksen. Selvityksen esittäminen on näissä tilanteissa yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden mukaisesti lapsen vanhemman tai muun huoltajan vastuulla. Tilapäisissä ja yllättävissä tilanteissa laajempaa varhaiskasvatusta olisi järjestettävä joustavasti ja ilman tarvetta esittää kirjallista selvitystä. Pykälän 5 momentissa säädettäisiin, että kunta voisi päättämensä määräajoin edellyttää selvitystä siitä, että 1 momentissa säädettyä laajemman varhaiskasvatuksen tarve on edelleen olemassa. Kunnan varhaiskasvatuksen järjestämisen kannalta perusteltua voisi olla tarkistaa varhaiskasvatusoikeuden laajuus esimerkiksi vuosittain. Perustellusta syystä, esimerkiksi milloin on ilmeistä, että laajemman varhaiskasvatuksen edellytykset eivät enää täyty, kunta voisi tapauskohtaisesti edellyttää selvitystä esitettäväksi muutokin kuin edellä mainituin määräajoin. Lapsen vanhempien ja muiden huoltajien velvollisuutena olisi ilmoittaa 2–4 momentissa tarkoitetuissa seikoissa tapahtuvista sellaisista muutoksista, joilla voidaan arvioida olevan vaikutusta varhaiskasvatusoikeuden laajuuteen. Velvollisuus esittää mainittua selvitystä ja ilmoittaa muutoksista koskee vain tilanteita, joissa oikeus varhaiskasvatukseen on 1 momentissa säädettyä laajempi.

Pykälän 6 momentti vastaisi sisällöltään voimassa olevan varhaiskasvatuslain 11 a §:n 2 momenttia, paitsi teknisenä muutoksena siinä viitattaisiin aiemman 1 momentin sijaan myös pykälän uuteen 2–4 momenttiin. Jos lapsi osallistuisi kunnan järjestämään varhaiskasvatukseen päiväkodissa tai perhepäivähoidossa, kyseisen lapsen hoitoon ei voisi lähtökohtaisesti saada lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) mukaista tukea. Edelleen vanhemmat tai muut lapsen huoltajat voisivat sinänsä valita, osallistuuko lapsi kunnan järjestämään varhaiskasvatukseen vai hoitavatko he lasta kotona ja saavat siihen kotihoidon tukea tai osallistuuko lapsi yksityiseen varhaiskasvatukseen johon lapsen vanhemmat tai muut huoltajat saavat yksityisen hoidon tukea tukilaisilla tarkemmin säädettävällä tavalla. Myös edelleen voisi valita esimerkiksi, että kaikkia perheen varhaiskasvatusikäisiä lapsia hoidettaisiin kotona, mihin voi saada kotihoidon tukea, jos perheessä on ainakin yksi alle 3-vuotias lapsi. Subjekttiivisen oikeuden muutokset eivät muuttaisi 6 momentissa ja lasten kotihoidon tuesta ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 3 §:n 1 momentissa säädettyä valinnanvapautta.

Pykälän 7 momentti vastaisi voimassa olevan pykälän 3 momenttia, mutta siinä oleva asetuksenantossäännös siirrettäisiin pykälän viimeiseen momenttiin. Varhaiskasvatuslain 11 a §:n mukaista varhaiskasvatuspaikkaa on haettava määräajassa ennen kuin lapsi tarvitsee paikan. Paikan hakemisesta ja määräajoista säädettäisiin edelleen päivähoitoasetuksen 2 §:ssä. Voimassaolevassa säännöksessä tarkoitettuja hakuajoja ei ole tarkoitus muuttaa.

Pykälän 8 momenttiin, joka vastaa voimassa olevan pykälän 4 momenttia, tehtäisiin subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden muutoksista johtuva lisäys. Saman varhaiskasvatuspaikan säilymiseen isyysrahaajaksojen ajan ei esitetä muutoksia. Oikeudesta samaan varhaiskasvatuspaikkaan isyysrahaajaksojen ajan säädettiin lailla (905/2012) ja sen perustelut ovat sitä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 111/2012 vp). Oikeus samaan paikkaan säilyisi myös, jos lapsen varhaiskasvatusaika muuttuisi lain 11 a §:n 1–4 momentissa säädetyllä tavalla. Jos lapsi jo osallistuu kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen voimassa olevan 11 a §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla, lapsen ja perheen kannalta olisi kohtuutonta, että varhaiskasvatuspaikka muuttuisi varhaiskasvatusoikeuden muutosten takia. Yhtä lailla tilanteissa, joissa 20-tuntinen varhaiskasvatus laajenisi tai muuttuisi kokopäiväiseksi lapsen tarpeen tai perheen olosuhteiden takia, tarkoituksenmukaista olisi, että lapsi saa jatkaa hänelle tutussa varhaiskasvatusympäristössä. Momentissa säädettäisiin, että oikeus samaan paikkaan säilyisi päiväkodissa ja mahdollisuuksien mukaan perhepäivähoidossa. Saman varhaiskasvatuspaikan säilyminen päiväkodissa tarkoittaisi, ettei lasta voitaisi varhaiskasvatusoikeuden laajuuden muuttumisen perusteella siirtää vastoin lapsen vanhempien tai muiden huoltajien tahtoa esimerkiksi toisessa päiväkodissa olevaan osapäiväisten lasten ryhmään. Sen sijaan saman päiväkodin sisällä muutoksia olisi mahdollista tehdä. Tällöin on otettava huomioon varhaiskasvatuslain 2 a §:ssä todetut mahdollisimman pysyvät vuorovaikutussuhteet lasten ja varhaiskasvatushenkilöstön välillä sekä lapsen etu. Säännös ei muutoin estäisi tarpeellista varhaiskasvatusryhmien ja yksikköjen uudelleenorganisointia.

Perhepäivähoidossa eli perhepäivähoitajalla tai ryhmäperhepäivähoidossa oikeus samaan paikkaan olisi säilytettävä mahdollisuuksien mukaan. Lasten määristä perhepäivähoitajaa kohden on säädetty päivähoitoasetuksen 8 §:ssä. Kunnallisen perhepäivähoitajan palvelussuhteen ehdot määräytyvät kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen ja sen liitteen 12 mukaan (KVTES 2014—2016). Käytännössä etenkin omassa kodissaan toimivan perhepäivähoitajan palkkaan ja korvauksiin vaikuttaa, onko kyse kokopäiväisistä vai osapäiväisistä tai osapäiväisistä lapsista. Tämän vuoksi ei ole pidetty perusteltuna ulottaa takuuta varhaiskasvatuspaikan säilymisestä perhepäivähoitoon. Sama paikka olisi kuitenkin aina pyrittävä säilyttämään, mutta kohtuuttomissa tilanteissa lapsi olisi varhaiskasvatusoikeuden supistuessa mahdollista siirtää esimerkiksi päiväkotiin.

Momentissa ei enää säädettäisi erikseen isyysrahaajaksojen poissaolojen ilmoittamisesta, vaan kaikista subjektiivisen oikeuden käyttämiseen liittyvistä ilmoittamisesta ja päätöksentekoon liittyvistä aikamääreistä säädettäisiin esitetyn pykälän viimeisen momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella. Suositeltavaa on, että varhaiskasvatuksen järjestäjä ja lapsen vanhemmat riittävän ajoissa yhteistyössä kävisivät läpi varhaiskasvatusoikeudessa tapahtuvat muutokset, jolloin tarvittaessa voitaisiin myös arvioida, onko lapsella tarvetta kokopäiväiselle varhaiskasvatukselle.

Pykälän 9 momentissa säädettäisiin tarkemmin 1 momentissa tarkoitetun 20 tunnin laajuisen varhaiskasvatuksen järjestämisestä. Kunnan tulisi tarjota lapsen vanhemmille tai muille huoltajille vähintään kaksi vaihtoehtoista tapaa järjestää viikoittainen varhaiskasvatus, joista toinen on mahdollisuus osallistua varhaiskasvatukseen 4 tunnin ajan päivittäin ja toinen osaviikkoisesti. Osaviikkoisella varhaiskasvatuksella tarkoitetaan kahtena tai useampana päivänä viikossa kokopäiväisesti tai koko- ja osapäiväisen yhdistelmänä toteutettavaa varhaiskasvatusta. Säännöksessä ei tarkemmin määriteltäisi osaviikkoisen varhaiskasvatuksen yksityiskohtia. Pykälän 1 momentin mukaisen varhaiskasvatuksen piirissä oleva lapsi voisi olla varhaiskasvatuksessa viikon aikana esimerkiksi kaksi kokonaista päivää kahdeksan tuntia kerrallaan ja yhden nelituntisen osapäivän. Voi olla myös perusteltua, että jokapäiväisen matkustamisen välttämiseksi 20 tunnin viikoittainen varhaiskasvatus tulisi järjestää kahtena tai kolmena päivänä viikossa kokopäiväisesti. Järjestämistavasta riippumatta myös osapäiväisen ja osaviikkoisen

varhaiskasvatuksen tulee olla varhaiskasvatuslain 2 a §:ssä säädettyjen varhaiskasvatuksen tavoitteiden mukaista.

Toiminta-aikojen päättäminen määräajaksi mahdollistaa ennakkollisen toiminnan suunnittelun ja järjestämisen sekä järjestäjien että perheiden näkökulmasta, ottaen muun muassa huomioon säädetyt henkilökunnan ja lapsien suhdelukäytännöt sekä varhaiskasvatuslain ryhmäkoko- ja säännökset. Kunta ja lapsen huoltaja voivat yhdessä sopia myös muista järjestelyistä. Kunta voi päättää säännöllisen toiminta-ajan viikonpäivän ja kellonajan tarkkuudella. Kunnan tulee tarjota toiminta-aikoja sekä ottaa lapsen vanhempien toiveet huomioon. Vaikka säännölliset toiminta-ajat määrätään sitovasti määräajaksi, voi kunta edelleen myöntää lapsen varhaiskasvatusoikeuden kannalta tarpeellisia ja perusteltuja tapauskohtaisia joustoja. Päätöksenteossa olisi lisäksi otettava huomioon lapsen etu, siten kuin 1.8.2015 voimaan tullessa lain 11 §:n uudessa 1 momentissa säädetään.

Pykälässä säänneltyihin asioihin liittyvät asetustenantovaltuutukset sisältyisivät pykälän viimeiseen momenttiin, jossa säädettäisiin, että valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä varhaiskasvatukseen hakemisesta, määräajoista, joiden kuluessa lapsen vanhempien tai muiden huoltajien tulee hakea lapselle varhaiskasvatuspaikkaa, 8 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa annettavista ilmoituksista sekä 9 momentissa tarkoitetun määräajan pituudesta ja päätöksentekoon liittyvistä määräajoista.

11 b §. Varhaiskasvatuslain voimassa olevan 11 b §:n mukaan varhaiskasvatusta järjestettäessä tulee huolehtia, että varhaiskasvatuksessa olevilla lapsilla on mahdollisuus osallistua esiopetukseen.

Voimassa olevan 11 a §:n 1 momentin mukaan kun lapsi ennen perusopetuslaissa tarkoitettua oppivelvollisuusikää osallistuu perusopetuslain mukaiseen esiopetukseen tai kun lapsi perusopetuslain 25 §:n 2 momentin mukaisesti aloittaa perusopetuksen vuotta saman pykälän 1 momentissa säädettyä aikaisemmin, hänellä on oikeus osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen. Oppivelvollisuus alkaa sinä vuonna, jona lapsi täyttää seitsemän vuotta. Esiopetus oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna on lailla 1040/2014 muutettu velvoittavaksi. Perusopetuslain 25 §:n 2 momentin mukaisen pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevan lapsen on osallistuttava esiopetukseen oppivelvollisuuden alkamisvuonna. Lisäksi pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevalla lapsella on oikeus saada esiopetusta sinä vuonna, jona lapsi täyttää viisi vuotta. Perusopetuslain 27 §:n mukaan lapsella on tietyin edellytyksin oikeus aloittaa perusopetus vuotta säädettyä aikaisemmin. Tällöin lapsella ei ole velvollisuutta osallistua esiopetukseen. Opetuksen järjestäjä voi myös tietyin edellytyksin antaa lapselle luvan aloittaa perusopetus vuotta säädettyä myöhemmin. Tällöin lapsella on oikeus saada esiopetusta myös oppivelvollisuuden alkamisvuonna.

Pykälään lisättävän uuden 2 momentin mukaan varhaiskasvatusta ei olisi järjestettävä, kun lapsi ennen edellä mainittua oppivelvollisuusikää osallistuu perusopetuslaissa tarkoitettuun esiopetukseen tai perusopetukseen. Tämä säännös koskisi lapsia, jotka ovat 20-tuntisen varhaiskasvatusoikeuden piirissä. Varhaiskasvatusta olisi kuitenkin ennen oppivelvollisuuden alkamista järjestettävä osa-aikaisesti, mikäli lapsella on oikeus 11 a §:n 1 momentissa säädettyä laajempaan varhaiskasvatukseen. Kokopäiväisen varhaiskasvatusoikeuden piirissä olevan lapsen oikeus esiopetuksen ja perusopetuksen lisäksi järjestettävään osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen olisi vastaava kuin voimassa olevan lain mukaan. Ehdotetun 11 a §:n 3 momentin mukaisen varhaiskasvatusoikeuden piirissä olevan lapsen osa-aikaisen varhaiskasvatuksen laajuus edellä mainituissa tilanteissa määräytyisi vastaavasti tarpeen mukaan. Kuten nykyisin, esi- ja perusopetuksen loma-aikoina lapsi voisi osallistua varhaiskasvatukseen 11 a §:n mukaisesti.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Ehdotetun 11 a §:n 9 momentin valtuutussäännöksen perusteella tehtäisiin lasten päivähoitosta annettuun asetukseen tarvittavat lisäykset. Asetukseen lisättäisiin säännökset isyysrahajaksien aikaisista poissaoloista annettavista ilmoituksista sekä varhaiskasvatusoikeuden laajuuden muutoksiin liittyvistä menettelyistä. Vanhemman tai muun huoltajan tulisi ilmoittaa poissaoloista sekä varhaiskasvatusoikeuteen vaikuttavissa seikoissa tapahtuvista olennaisista muutoksista heti, kun niiden alkamisajankohta on tiedossa. Sen lisäksi, mitä asetuksen voimassa olevassa 2 §:ssä säädetään, kunnan tulisi järjestää laajentuneen hoitotarpeen mukainen hoitopaikka välittömästi saatuaan tiedon tarpeen muutoksesta, mikäli lapsen hoitotarve laajentuu varhaiskasvatuslain 11 a §:n 3 momentissa säädetyllä tavalla. Tämä olisi tarpeen, jotta ehdotetut varhaiskasvatusoikeuden muutokset eivät vaikeuttaisi erityisesti työllistymistä ja työmarkkinapoliittisiin toimenpiteisiin osallistumista. Edellä sanotusta sekä ehdotetusta varhaiskasvatuspaikan säilymisestä koskevasta säännöksestä johtuen olisi lisäksi tarpeen muuttaa lasten ja kasvattajien määrän suhdetta ja siitä poikkeamista koskevaa asetuksen 6 §:ää. Asetuksessa säädettäisiin, että kunta voisi poiketa säädetyistä suhdeluista ja varhaiskasvatuslain mukaisesta ryhmäkokosäännöksestä tilanteessa, jossa lapsen varhaiskasvatusaika varhaiskasvatuslaissa säädetyistä syistä muuttuu. Poikkeaminen kokonaissuhdeluvusta tai ryhmäkokosääntelystä varhaiskasvatusoikeuden muuttumisen vuoksi voisi olla tilapäistä ja lyhytaikaista.

3 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä elokuuta 2016.

Voimaantulon ehdotetaan olevan sama kuin on tarkoitus olla eduskunnan käsiteltäväksi tulevassa hallituksen esityksessä, joka koskisi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tukia. Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettuun lakiin tehtäisiin yksityisen hoidon tuen osalta vastaavat muutokset kuin tässä esityksessä ehdotetaan tehtäväksi subjektiiviseen varhaiskasvatusoikeuteen. Lainsäädännön selkeyden ja eri toimintamuotojen yhdenvertaisen kohtelun vuoksi on perusteltua, että muutokset tulisivat voimaan yhtä aikaa.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Perustuslain (731/1999) 6 §:ssä säädetään, että ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp) on todettu, että pykälä ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Lailla ei voida ilman yleisesti hyväksyttävää perustetta, mielivaltaisesti, asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia kansalaisille sekä asetettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa. 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).

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt yhdenvertaisuuteen liittyvää problematiikkaa pienten lasten hoidon tukemista koskevan lainsäädännön uudistamisen yhteydessä (HE 208/1996 vp,

PeVL 39/1996 vp). Päivähoidon asiakasmaksuihin liittyvän esityksen ehdotettu sanamuoto olisi merkinnyt, että kokopäivähoitomaksusta olisi voitu myöntää vapautus muun muassa työssä oleville, opiskelijoille ja työkyvyttömille, mutta laki olisi kieltänyt tämän mahdollisuuden käytön esimerkiksi työttömiin nähden. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että ehdotetun lainsäädäntökokonaisuuden tavoitteet liittyvät ihmisten kannustamiseen työntekoon tai muuhun tuottavaan toimintaan. Lausunnon mukaan työllisyys- ja työttömyysturvalainsäädäntöä on muutoinkin kehitetty siihen suuntaan, että työttömän oletetaan ottavan vastaan ja aktiivisesti etsivän kaikenlaista tilapäistäkin työtä, pyrkivän työllistämään itsensä ja hyödyntävän tarjolla olevia koulutusmahdollisuuksia. Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotus olisi ollut tältä osin työttömiä syrjivänä hallitusmuodon 5 §:n 2 momentin vastainen. Valiokunta katsoi, että lakiehdotus voidaan kuitenkin käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos ehdotettu 11 §:n uusi 2 momentti esimerkiksi poistetaan, jolloin mahdollisuus maksun perimättä jättämiseen tai alentamiseen määräytyisi lain 11 §:n 1 momentissa jo olevan yleissäännöksen mukaan. Kyseinen säännös poistettiin eduskuntakäsittelyn aikana.

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan pohtinut yhdenvertaisuutta ja hyväksyttäviä perusteita myös muun muassa erilaisten työttömyyttä turvaavien tukien yhteydessä. Perustuslakivaliokunta on eräässä lausunnossaan katsonut, että erityiskohtelulle tulee olla osoitettavissa nimenomaan erityiskohtelun vaikutusten selvittämiseen perustuvat hyväksyttävät perusteet, ja valiokunta on huomauttanut, että esimerkiksi pelkästään säästötoimiin liittyvä ikärajan asettaminen ei muodosta tällaista hyväksyttävää perustetta (ks. esim. PeVL 17/1996 vp ja PeVL 35/2012 vp).

Yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkielto. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Momentti ei toisaalta kiellä kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi syrjintäsäännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotte-luperusteiden kohdalla korkeat. Säännös ei estäisi tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyin ryhmän (esimerkiksi naiset, lapset, vähemmistöt) 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 on nimenomaan todettu, että säännöksellä halutaan korostaa, että lapsia tulee kohdella aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina, periaatteessa yhtäläiset perusoikeudet omaavina ihmisinä että keskenään yhdenvertaisesti. Tämän ohella säännös osoittaa, että jokaista lasta tulee kohdella yksilönä, ei pelkästään toiminnan kohteena.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Vaikka lasten päivähoito ei ole ollut enää vuoden 2013 alusta lukien sosiaalihuoltolain tarkoittama sosiaalipalvelu, on perustuslain 19 §:n 3 momentin tulkinta edelleen huomioitava päivähoitopalveluita koskevia säännöksiä arvioitaessa. Hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) perusteluissa todetaan, että säännöksessä ei määritellä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistapaa, mutta säännöksestä kuitenkin seuraa, että lainsäädännöllä on huolehdittava riittävien palvelujen turvaamisesta.

Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat myös muut perusoikeussäännökset, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö. Säännös ei myöskään sitoisi sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistä nykyiseen lainsäädäntöön, vaan edellyttäisi riittävien palvelujen turvaamista jokaiselle, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Palvelujen riittävyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana perustelujen mukaan pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä.

Säännös julkisen vallan velvollisuudesta tukea lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu korostaa sitä, että päävastuu lapsen kehityksestä ja kasvatuksesta kuuluu perheelle, erityisesti lapsen vanhemmille ja muille lapsen huollosta lain mukaan vastaaville. Julkisen vallan tehtävä on lapsen huolenpidosta vastaavien toimintaa tukeva. Hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp) mainitaan lasten päivähoitojärjestelmä yhtenä esimerkkinä tukijärjestelmästä. Perusteluissa korostetaan myös sitä, että lapsen hyvinvointi on ymmärrettävä laajasti sekä aineellisena että henkisenä hyvinvointina. Siten säännöstä on tarkasteltava yhteydessä muihin taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin perusoikeuksiin, lähinnä oikeuteen opetukseen. Oikeus yksilölliseen kasvuun korostaa lapsen yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamista.

Varhaiskasvatustalain uudistamisen ensimmäisen vaiheen tultua 1.8.2015 voimaan, laissa säädetään lapsen oikeudesta varhaiskasvatukseen. Varhaiskasvatuksen käsitteen käyttöön ottamisella haluttiin korostaa varhaiskasvatuksen asemaa osana kasvatustal- ja koulutusjärjestelmää. Päivähoito-oikeuden muuttuessa oikeudeksi varhaiskasvatukseen tulee siihen liittyvien oikeuksien ja velvollisuuksien tarkastelussa painottaa entistä selkeämmin perustuslain 16 §:n sivistyksellisiä oikeuksia, perustuslain 19 §:n ohella.

Perustuslain 16 §:n 2 momentissa säädetään, että julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Yksilön kannalta tämä oikeus merkitsee elinikäisen koulutuksen periaatteen tunnustamista. Koska kysymys on laajakantoisemmasta oikeudesta kuin oikeudesta perusopetukseen, ei sitä turvattaisi subjektiivisena oikeutena, vaan sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään (HE 309/1993 vp).

Suomi on sitoutunut noudattamaan Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 59—60/1991, jälj. lapsen oikeuksien sopimus) määräyksiä. Sopimus on tullut Suomessa voimaan vuonna 1991. Lapsen oikeuksien sopimus velvoittaa sopimusvaltion turvaamaan lapsille oikeuden suojeluun ja huolenpitoon, osuuden yhteiskunnan voimavaroista sekä oikeuden osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon ja yhteiskuntaelämään. Lapsen oikeuksien sopimukseen kirjattujen lasten oikeuksien tulee toteutua koko lapsiväestön ja jokaisen lapsen elämässä. Lapsella yleissopimuksessa tarkoitetaan alle 18-vuotiasta henkilöä. Keskeisiä periaatteita sopimuksessa ovat syrjinnän kieltö, lapsen etu, lapsen oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen sekä lapsen näkemysten huomioon ottaminen. Sopimuksen mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi.

Sopimuksen 3 artiklassa todetaan, että kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lasten etu. 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. Sopimuksen 18 artiklan mukaan sopimusvaltiot pyrkivät par-

haansa mukaan takaamaan sen periaatteen tunnustamisen, että vanhemmat vastaavat yhteisesti lapsen kasvatuksesta ja kehityksestä. Vanhemmilla tai tapauksesta riippuen laillisilla huoltajilla ja holhoajilla on ensisijainen vastuu lapsen kasvatuksesta ja kehityksestä. Yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien takaamiseksi ja edistämiseksi sopimusvaltiot antavat vanhemmille ja muille laillisille huoltajille asianmukaista apua heidän hoitaessaan lastenkasvatustehtäviinsä sekä huolehtivat lastensuojelulaitosten ja -palvelujen kehittamisestä. Sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin asianmukaisiin toimiin taatakseen, että työssäkäyvien vanhempien lapsilla on oikeus hyödyntää heille tarkoitettuja lastenhoitopalveluita ja -laitoksia. Sopimuksen 28 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaisen lapsen oikeuden saada opetusta, mikä pitää sisällään myös varhaiskasvatuksen.

Esityksessä esitetään subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden muuttamista 20 tuntiin viikossa. Myöskään oikeutta osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen ei olisi esiopetuksen tai perusopetuksen lisäksi. Varhaiskasvatusta olisi järjestettävä kokopäiväisesti, jos lapsen vanhemmat tai muut huoltajat työskentelevät kokoaikaisesti taikka päätoimisesti opiskelevat, toimivat yrittäjänä tai ovat omassa työssä sekä kaksi kuukautta edellä mainitun tilanteen päätyttyä, paitsi jos lapsen vanhempi tai muu huoltaja jää kotiin hoitamaan perheessä asuvaa muuta lasta tai jää eläkkeelle. Lapsella olisi oikeus 20 tuntia laajempaan varhaiskasvatukseen siinä laajuudessa kuin se on tarpeellista lapsen vanhemman tai muun huoltajan osa-aikaisen tai väliaikaisen työssäkäynnin, työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen, kuntoutuksen tai muun vastaavan syyn vuoksi. Esityksessä ehdotetaan lisäksi säädettäväksi, että lapselle on aina järjestettävä voimassa olevan lain laajuinen kokopäiväinen varhaiskasvatus, jos se on tarpeen lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden takia taikka se on muutoin lapsen edun mukaista. Varhaiskasvatusta olisi järjestettävä esiopetuksen ja perusopetuksen lisäksi osa-aikaisesti, mikäli lapsen oikeus varhaiskasvatukseen on laajempi kuin 20 tuntia viikossa.

Esitystä ei ole pidettävä ongelmallisena perustuslain 16 §:n 2 momentin eikä 19 §:n 3 momentin kannalta. Esitys mahdollistaa edelleen osallistumisen varhaiskasvatukseen lapsen huoltajien valinnan mukaan joko osapäiväisesti tai osaviikkoisesti. Esitys turvaa myös lapsen yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamisen. Ratkaisevaa palvelun tarvetta arvioitaessa on lapsen etu. Merkityksellinen peruste laissa säädettyjen varhaiskasvatuksen pedagogisten ja muiden tavoitteiden saavuttamiseksi myös osapäiväiseen tai osaviikkoiseen varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten osalta on 1.8.2015 voimaantullut varhaiskasvatuslain säännös lapsen kasvatukseen, opetuksen ja hoidon toteuttamiseksi laadittavasta varhaiskasvatussuunnitelmasta, joka laaditaan kaikille päiväkodissa tai perhepäivähoidossa oleville lapsille. Lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan kirjataan tavoitteet lapsen varhaiskasvatukseen toteuttamiseksi lapsen kehitystä, oppimista ja hyvinvointia tukevalla tavalla sekä toimenpiteet tavoitteiden toteuttamiseksi. Lisäksi suunnitelmaan kirjataan lapsen tarvitsema tuki, tukitoimenpiteet sekä niiden toteuttaminen. Lapsi ja tämän huoltajat osallistuvat suunnitelman laatimiseen. Suunnitelma päivitetään lain mukaan tarvittaessa, esimerkiksi varhaiskasvatusoikeuden muuttuessa.

Osapäiväistä tai osaviikkoista varhaiskasvatusta on pidettävä myös riittävänä vanhempia tukevana palveluna ottaen huomioon, että sekä lasten oikeuksien sopimuksen että perustuslain 19 §:n 3 momentin lähtökohtana on, että päävastuu lasten kehityksestä ja kasvatuksesta kuuluu lapsen vanhemmille tai muille huoltajille.

Perustuslain 6 §:ssä säädettyä yhdenvertaisuutta on arvioitava perheen, vanhemman sekä lapsen näkökulmasta. Esitys asettaa vanhemmat erilaiseen asemaan sen perusteella, ovatko he työsuhteessa, yrittäjiä, opiskelijoita, omassa työssä, työttömiä, erilaisilla perhevapailta, eläkkeellä tai näiden ryhmien ulkopuolella. Varhaiskasvatus on 1.8.2015 voimaan tullut varhaiskasvatuslain mukaan lapsen oikeus. Lapsen vanhemman tai muun huoltajan elämäntilanne kuitenkin osaltaan vaikuttaa siihen, missä laajuudessa lapsi tarvitsee varhaiskasvatusta. Esi-

tyksessä jokaiselle lapselle taataan 20 tunnin viikoittainen varhaiskasvatus. Tätä laajempi oikeus perustuu vanhempien työ- tai opiskelutilanteeseen, lapsen kehitykseen, tuen tarpeeseen tai perheen olosuhteisiin liittyviin syihin, jotka perustelevat laajemman varhaiskasvatuksen tarpeen.

Varhaiskasvatusoikeutta koskevaan pykälään ehdotettava kahden kuukauden sääntö tilanteissa, joissa vanhemman työskentely tai opiskelu päättyy, asettaa eri elämäntilanteissa olevat vanhemmat erilaiseen asemaan. Perusoikeusjärjestelmän kannalta on kuitenkin hyväksyttävää, että vanhemmalla tai muulla huoltajalla, joka ei työskentele tai opiskele, on mahdollisuus aktiivisesti pyrkiä työllistymään sekä tarvittaessa työskennellä tai kehittää ja pitää työkykyään yllä subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden laajuuden sitä estämättä. Kun on kyse siitä, että lapsen vanhempi tai muu huoltaja jää kotiin hoitamaan perheen muuta lasta lakisääteisen vapaan tai etuuden turvin taikka jää eläkkeelle, tämä ei aktiivisesti pyri työllistymään työskentelyn päätyttyä, jolloin mainitulle kahden kuukauden ajalle ei ole perustetta.

Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä. Esitys asettaa lapset erilaiseen asemaan sen mukaan, mikä on heidän vanhempansa tai muun huoltajan elämäntilanne. Sääntelyä on kuitenkin pidettävä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä. Lain mukainen palvelun vähimmäistaso olisi jokaiselle lapselle sama. Laajempaa varhaiskasvatusta järjestettäisiin niille lapsille, jotka sitä tosiasiallisesti tarvitsevat. Lapsen etu on varhaiskasvatuksen järjestämisen lähtökohhta ja varhaiskasvatuslain 2 a §:n mukaisten tavoitteiden on toteuduttava. Jokaiselle lapselle laaditaan edellä kuvattu varhaiskasvatussuunnitelma. Toisaalta voimassa oleva lainsäädäntö ja tukijärjestelmät ovat tarjonneet vaihtoehtoja lapsen hoidon järjestämiseksi: varhaiskasvatusikäinen lapsi voidaan laittaa kunnan järjestämään varhaiskasvatukseen tai häntä voidaan hoitaa kotona tai yksityisen palvelun tuottajan järjestämässä varhaiskasvatuksessa lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain säätämällä tavalla. Tosiasiassa nykyisinkin lapset osallistuvat eri tavoin varhaiskasvatukseen sen mukaan, mitä heidän vanhempansa tai muut huoltajansa päättävät.

Perustuslain 80 §:n mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto. Päivähoitolaki ja -asetus ovat vuodelta 1973 eivätkä niiden asetuksenantovaltuudet kaikilta osin vastaa nykyllä lainsäädännön vaatimuksia. Myös päivähoitoasetus sisältää osittain sellaisia säännöksiä, joita koskevat perussäännökset puuttuvat lain tasolta tai jotka pitäisi nostaa lain tasolle. Tässä esityksessä ehdotetaan varhaiskasvatuslain 11 a §:ään sisältyvät asetuksenantovaltuudet koottavaksi omaan momenttiinsa. Kokonaisuutena varhaiskasvatukseen sisältyvien asetuksenantovaltuuksien sekä säädöstason tarkistaminen on tehtävä mahdollisen varhaiskasvatuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Esitys voitaneen käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä. Edellä esitetyillä perusteilla esityksen on katsottava turvaavan edelleen riittävän varhaiskasvatuspalvelun lasten vanhempien tai muiden huoltajien tueksi ottaen huomioon, että voimassa olevan lain laajuiset palvelut on järjestettävä aina, jos lapsen etu sitä edellyttää. On kuitenkin suotavaa, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

varhaiskasvatuslain 11 a ja 11 b §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan varhaiskasvatuslain (36/1973) 11 a §, sellaisena kuin se on laissa 580/2015, sekä *lisätään* 11 b §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1290/1999, uusi 2 momentti, seuraavasti:

11 a §

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

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

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

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

Lapsen vanhempien tai muiden huoltajien on kunnan päättämien määräajoin esitettävä selvitys 1 momentissa säädettyä laajemman varhaiskasvatuksen edellytyksistä. Lisäksi kunta voi perustellusta syystä muutoinkin edellyttää mainitun selvityksen esittämistä. Lapsen vanhempien tai muiden huoltajien tulee ilmoittaa kunnalle varhaiskasvatusoikeuden laajuuteen vaikuttavissa seikoissa tapahtuvista olennaisista muutoksista.

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

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

Oikeus samaan varhaiskasvatuspaikkaan säilyy, vaikka lapsi ei ole varhaiskasvatuksessa sairausvakuutuslain 9 luvun 7 §:ssä tarkoitettujen isyysrahajaksojen aikana. Oikeus samaan varhaiskasvatuspaikkaan säilyy päiväkodissa ja mahdollisuuksien mukaan perhepäivähoidossa, jos lapsen varhaiskasvatusaika muuttuu 1—4 momentissa säädettyllä tavalla.

Kunnan on tarjottava 1 momentissa tarkoitettun varhaiskasvatusoikeuden piirissä olevalle lapselle mahdollisuus osallistua lapsen vanhempien tai muiden huoltajien päätöksen mukaisesti

ti joko osapäiväiseen tai osaviikkoiseen varhaiskasvatukseen. Kunta päättää lapsikohtaisesti määräajaksi tarkemmat säännölliset varhaiskasvatuksen toiminta-ajat.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä varhaiskasvatukseen hakemisesta, määräajoista, joiden kuluessa lapsen vanhempien tai muiden huoltajien tulee hakea lapselle varhaiskasvatuspaikkaa, 8 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa annettavista ilmoituksista sekä 9 momentissa tarkoitetun määräajan pituudesta ja päätöksentekoon liittyvistä määräajoista.

11 b §

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

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä päivänä kuuta 20..

Pääministeri

JUHA SIPILÄ

Opetus- ja kulttuuriministeri Sanni Grahn-Laasonen

Laki

varhaiskasvatustalain 11 a ja 11 b §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan varhaiskasvatustalain (36/1973) 11 a §, sellaisena kuin se on laissa 580/2015, sekä lisätään 11 b §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1290/1999, uusi 2 momentti, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

11 a §

Sen lisäksi, mitä 11 §:ssä säädetään, kunnan on huolehdittava siitä, että lapsi saa varhaiskasvatusta kunnan järjestämässä 1 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitettussa paikassa sen ajan päätyttyä, jolta voidaan suorittaa sairausvakuutuslaissa tarkoitettua äitiys- ja vanhempainrahaa tai osittaista vanhempainrahaa, ei kuitenkaan aikana, jolta voidaan suorittaa sairausvakuutuslain 9 luvun 7 §:n 1 momentissa tarkoitettua äitiys- ja vanhempainrahakauden ulkopuolella maksettavaa isyysrahaa, ja että lapsi voi olla varhaiskasvatuksessa siihen saakka, kunnes hän siirtyy perusopetuslaissa tarkoitettuna oppivelvollisena perusopetukseen. Varhaiskasvatusta on kuitenkin järjestettävä osa-aikaisesti, kun lapsi ennen perusopetuslaissa tarkoitettua oppivelvollisuuskää osallistuu perusopetuslain mukaiseen esiopetukseen tai kun lapsi perusopetuslain 25 §:n 2 momentin mukaisesti aloittaa perusopetuksen vuotta saman pykälän 1 momentissa säädettyä aikaisemmin. Varhaiskasvatusta on mahdollisuuksien mukaan järjestettävä lapsen vanhempien tai muiden huoltajien toivomassa muodossa.

Ehdotus

11 a §

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

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

Edellä 1 momentissa tarkoitetun lapsen vanhemmilla tai muilla huoltajilla, jotka eivät valitse kunnan järjestämää 1 momentin mukaista varhaiskasvatuspaikkaa, on lapsen hoidon tai varhaiskasvatuksen järjestämiseksi oikeus lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) mukaiseen tukeen sanotussa laissa tarkemmin säädettävällä tavalla.

Lapsen vanhempien tai muiden huoltajien, jotka haluavat lapselle tämän pykälän mukaisen varhaiskasvatuspaikan, on tehtävä sitä koskeva hakemus määräajassa ennen kuin lapsi tarvitsee paikan. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä hakemisesta sekä määräajoista, joiden kuluessa lapsen vanhempien tai muiden huoltajien tulee hakea lapselle varhaiskasvatuspaikkaa.

Oikeus samaan varhaiskasvatuspaikkaan säilyy, vaikka lapsi ei ole varhaiskasvatuksessa sairausvakuutuslain 9 luvun 7 §:ssä tarkoitettujen isyysraajaksojen ajan. Isyysraajaksoista johtuvasta poissaolosta on ilmoitettava varhaiskasvatuspaikkaan viimeistään kaksi viikkoa ennen sen suunniteltua aloittamispäivää.

hoitamaan perheessä asuvaa muuta lasta tai jää eläkkeelle.

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

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

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

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

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

Oikeus samaan varhaiskasvatuspaikkaan säilyy, vaikka lapsi ei ole varhaiskasvatuksessa sairausvakuutuslain 9 luvun 7 §:ssä tarkoitettujen isyysraajaksojen aikana. Oikeus samaan varhaiskasvatuspaikkaan säilyy päiväkodissa ja mahdollisuuksien mukaan perhepäivähoidossa, jos lapsen varhaiskasvatusaika muuttuu 1—4 momentissa säädetyllä ta-

valla.

Kunnan on tarjottava 1 momentissa tarkoitettun varhaiskasvatusoikeuden piirissä olevalle lapselle mahdollisuus osallistua lapsen vanhempien tai muiden huoltajien päätöksen mukaisesti joko osapäiväiseen tai osaviikkoiseen varhaiskasvatukseen. Kunta päättää lapsikohtaisesti määräajaksi tarkemmat säännölliset varhaiskasvatuksen toiminta-ajat.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä varhaiskasvatukseen hakemisesta, määräajoista, joiden kuluessa lapsen vanhempien tai muiden huoltajien tulee hakea lapselle varhaiskasvatuspaikkaa, 8 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa annettavista ilmoituksista sekä 9 momentissa tarkoitettun määräajan pituudesta ja päätöksentekoon liittyvistä määräajoista.

11 b §

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

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .