



Kehitysvammaisten Tukiliitto ry

Lausunto
11.06.2021

Asia: VN/480/2021

Lausuntopyyntö hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Kehitysvammaisten Tukiliitto ry on valtakunnallinen kansalais- ja ihmisoikeusjärjestö, jonka noin 170 jäsenyhdistyksessä on yli 16 000 henkilöjäsentä. Tavoitteemme on kehitysvammaisten ja vastaavaa tukea tarvitsevien ihmisten osallisuuden sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, ja se, että perheet saavat tarvitsemansa tuen.

Tukiliitto kiittää mahdollisuudesta lausua tästä tärkeästä ehdotuksesta.

Varhaiskasvatuksen tukea koskevien tarkempien säännösten lisääminen varhaiskasvatuslakiin on uudistus, jota Tukiliitto monen muun tahon tavoin on vaatinut jo pitkään. Tarkemman sääntelyn puuttuessa tuen saamisessa varhaiskasvatukseen on paljon vaihtelua ja puutteita, joista saamme yhteydenottoja muun muassa lakineuvontapalveluumme. Pidämme uudistusta siten yleisellä tasolla erittäin tärkeänä ja kannatettavana. Sillä voidaan osaltaan edistää YK:n vammaissopimuksen (SopS 27/2016) mukaisten oikeuksien toteutumista huomioiden erityisesti koulutusta koskeva 24 artikla ja vammaisia lapsia koskeva 7 artikla. Varhaiskasvatuslakia ehdotetuin tavoin uudistettaessa on nähdäksemme syytä huomioida erityisesti myös YK:n lapsen oikeuksien sopimus (SopS 60/1991), mm. sen 3 ja 23 artiklat, sekä tuore kansallinen lapsistrategia, jossa yhtenä keskeisenä linjauksena on haavoittuvassa asemassa olevien lasten, kuten vammaisten lasten, aseman turvaaminen ja heidän tarpeidensa tunnistaminen nykyistä paremmin.

Vaikka kannatamme vahvasti tuesta säätämistä varhaiskasvatuslaissa ja pidämme tätä lakiehdotusluonnosta siten lähtökohdaltaan hyvänä ja monia esitettyjä muutoksia oikeansuuntaisina, haluamme kuitenkin tuoda esiin tiettyjä ehdotukseen liittyviä huolenaiheita ja tehdä niihin liittyviä parannusehdotuksia. Näillä parannusehdotuksilla voitaisiin nähdäksemme turvata ehdotettua paremmin tukea tarvitsevien lasten oikeudet varhaiskasvatuksessa YK:n vammaissopimuksen ja lapsen oikeuksien sopimuksen edellyttämällä tavalla.

Tukea koskevien säännösten lisäämistä varhaiskasvatuslakiin on suunniteltu pitkään. On vähän harmi, että esitys on tästä huolimatta joiltain osin hiukan keskeneräisen oloinen, eikä esimerkiksi YK:n vammaissopimusta ja sen keskeistä sisältöä ja merkitystä varhaiskasvatuksen tuen kannalta ole avattu ja huomioitu esityksessä tarpeeksi. Myös vaikutusarvioinnit ovat nähdäksemme varsin puutteelliset erityisesti vammaisiin lapsiin ja heidän perheisiinsä liittyvien vaikutusten sekä uudistuksen arvioitujen kustannusten osalta. Ei ole realistista, että kustannuksia syntyisi vain päätöksentekoprosessista ja tarvittavista henkilöstölisäyksistä, vaan myös muilla tukitoimilla sekä sillä, että oletettavasti tukea tarvitsevien lasten varhaiskasvatukseen osallistuminen yleistyy tuen saatavuuden parantuessa, on varmasti kustannusvaikutuksia. Toisaalta tutkitusti varhaislapsuuden tukeen ja esimerkiksi juuri varhaiskasvatukseen käytetyt varat ovat mitä tuottavin investointi. Syrjäytymistä on tehokkainta ehkäistä ja kaikkien lasten osallisuutta ja toimijuutta vahvistaa jo pienestä pitäen. Samalla inklusio riittävällä tuella on selkeästi Suomea velvoittava ihmisoikeusvelvoite, eikä siitä tällöin edes voida kustannussyistä tinkiä, jos ja kun haluamme asianmukaisesti noudattaa ihmisoikeussopimuksia, joihin olemme sitoutuneet.

Myös lausuntokierros on asian tärkeyden huomioiden kohtuullisen lyhyt, mikä saattaa vaikeuttaa esimerkiksi pienempien järjestöjen osallistumista prosessiin. Vammaisjärjestöjä ei ole ennen tätä lausuntokierrostakaan otettu mukaan ehdotuksen valmisteluun, vaikka juuri vammaiset lapset yleensä tarvitsevat tukea pystyäkseen osallistumaan yhdenvertaisesti muiden lasten kanssa varhaiskasvatukseen, ja vammaisjärjestöt ovat tuoneet tuesta säätämisen tärkeyttä vahvasti esiin jo pidempään.

Suomi on ratifioinut YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 27/2016), ja se on Suomessa lain tasoisena voimassa. Suomen valtion on sopimuspuolena toteutettava kaikki asianmukaiset lainsäädännölliset, hallinnolliset ja muut toimet yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien täytäntöön panemiseksi. Yleissopimuksen tarkoituksena on edistää, suojella ja taata vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet sekä edistää vammaisten henkilöiden ihmisarvon kunnioittamista.

Vammaissopimuksen 4.3 artiklan mukaisesti kaikissa vammaisia henkilöitä koskevissa päätöksentekoprosesseissa on neuvoteltava tiiviisti vammaisten henkilöiden kanssa sekä osallistettava heidät, mukaan lukien vammaiset lapset, heitä edustavien järjestöjen kautta. Vammaisyleissopimusta valvova YK:n vammaiskomitea on antanut osallistamisvelvoitetta koskevan yleiskommentin nro 7 (General Comment No. 7 (2018) on participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention), jossa on tarkennettu sitä, mitä osallistamisvelvoitteen täysimääräinen toteutuminen sopimuspuolilta edellyttää. Osallistamisvelvoite koskee nimenomaisesti lainsäädännön sekä yleissopimuksen laatimis- ja toimeenpanoprosessia, mutta ulottuu yhtä lailla kaikkeen muuhun vammaisia koskevaan päätöksentekoon. Artiklan määräysten toteutuminen edellyttää viranomaisilta oma-aloitteista aktiivisuutta vammaisten henkilöiden mukaan ottamiseksi eri prosesseihin. Osallistamisoikeuksien toteutumiseksi tulee varmistaa osallistamisprosessin esteettömyys ja saavutettavuus. Nähdäksemme 4.3 artikla ei tässä lainvalmisteluprosessissa ole toistaiseksi riittävästi toteutunut. Toivomme kuitenkin, että esimerkiksi vammaisjärjestöjen tällä lausuntokierroksella antama palaute otetaan esityksen jatkovalmistelussa huolellisesti huomioon ja että järjestöjä osallistetaan tarpeen mukaan ko. jatkovalmisteluun hyödyntäen järjestöjen asiantuntemusta myös muilla tavoin kuin vain lausunnonantajina.

Pykäläkohtaiset kommentit

3 § Varhaiskasvatuksen tavoitteet

Pidämme erittäin hyvänä ja kannatettavana ehdotusta lisätä varhaiskasvatuksen tavoitteita koskevaan pykälään nimenomaisesti se, että tavoitteena on tukea lapsen oppimisen edellytyksiä ja edistää elinikäistä oppimista ja koulutuksellisen tasa-arvon toteutumista inklusiivisten periaatteiden mukaisesti. YK:n vammaissopimuksen, jonka kanssa säädettävän kansallisen lainsäädännön on oltava sopusoinnussa, 24 artikla edellyttää vammaiset opiskelijat osallistavaa koulutusjärjestelmää kaikilla tasoilla. Vammaisilla lapsilla on oikeus saada opetusta yleisessä koulutusjärjestelmässä yhdenvertaisesti muiden kanssa ja siihen tarvittava yksilöllinen tuki.

Inklusion käsitettä tulisi avata tarkemmin myös tässä varhaiskasvatuksen inklusiivisuudesta säätävässä pykälässä eikä vain ehdotuksen nykytilan arviointia koskevassa kohdassa, jossa ei esimerkiksi ole selkeästi kuvattu inklusion velvoittavuutta ihmisoikeusnormiston pohjalta eikä riittävästi avattu sen merkitystä yleisesti eikä varhaiskasvatuksen kontekstissa. Inklusion tarkasteluun saisi nähdäksemme hyvin johtoa esimerkiksi YK:n vammaiskomitean vammaissopimuksen 24 artiklaa koskevasta yleiskomentista nro 4 (General Comment No. 4 (2016) on the right to inclusive education), jossa muun muassa avataan inklusion käsitettä ja esitetään inklusiivisen koulutuksen keskeisiä tunnusmerkkejä.

Tässä kohtaa on tarpeellista huomioida myös vammaisuuden nykyinen YK:n vammaissopimuksen mukainen määritelmä ja käsite. Vammaissopimuksella täsmennetään myös vammaisuuden määritelmää uudella tavalla, jossa vammaisen henkilö ei ole toiminnan kohde, vaan toimija. Sopimuksen mukaan vammaisiin henkilöihin kuuluvat ne, joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, jonka vuorovaikutus erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa.

Vammaisten lasten kannalta inklusiiossa keskeistä on, että sen edellyttämä tarpeellinen tuki annetaan heti tarpeen ilmetessä. Tämä tarkoittaa, että lapsen toimintamahdollisuuksia tuetaan heti, kun huomataan tuen tarpeen olevan ilmeinen, eikä jäädä odottamaan lapselle diagnoosia. Vammaissopimuksessa määritelty ympäristössä kohdattu este vähentää lääketieteellisen diagnoosin merkitystä, sillä kyse on ennemminkin esteiden poistamisesta sopimuksen ja yhdenvertaisuuslain määrittelemien positiivisen erityiskohtelun ja kohtuullisten mukautusten avulla, joihin muun muassa kolmiportaiseksi malliksi kutsuttu menettely liittyy.

Perusteluissa tulee inklusion osalta käydä selväksi myös se, että erilaiset pienryhmät ja integroidut ryhmät varhaiskasvatuksessa ovat edelleen mahdollisia. Inklusiiossa on kyse ikään kuin liukuasteikosta, jolta toteutetaan kullekin lapselle ”suurin mahdollinen inklusio” lapsen tarpeet, etu sekä lapsen ja perheen näkemykset huomioiden, eikä siitä, että kaikki lapset tuen tarpeistaan riippumatta olisivat aina yleisissä varhaiskasvatusryhmissä. Myös muunlaisia ryhmiä tarvitaan, ja niitä tulee jatkossakin olla joustavasti tarjolla tukea tarvitseville lapsille heidän tarpeidensa mukaan.

Lisäksi katsomme, että ainakin pykälän perusteluissa on syytä avata myös sitä, että inklusio edellyttää sitä, että ensisijainen vaihtoehto myös tukea tarvitsevalle lapselle on lähipäiväkoti. Ylipäänsä velvoittavamman lähipalveluperiaatteen kirjaamista varhaiskasvatuslakiin samansuuntaisesti perusopetuslain lähikouluperiaatteen kanssa olisi syytä harkita. Lähipäiväkotiiin pääsy on usein erityisen tärkeää, kun lapsella tai vanhemmalla on vamma, koska kulkeminen kauemmas on tällöin helposti tavallista hankalampaa.

Vammaiselle lapselle on yleensä myös erityisen tärkeä integroitua lähiyhteisöön myös sitä kautta, että hän saa käydä samaa päiväkotia kuin hänen sisaruksensa ja oman asuinalueen lapset yleensä käyvät. Lain perusteluissa on silti hyvä tehdä selväksi myös se, että tukea tarvitsevan lapsen varhaiskasvatus voidaan järjestää muualla kuin lähipäiväkodissa silloin, kun se on kyseisen lapsen etua parhaiten toteuttava ratkaisu.

15 a § Lapsen kehityksen, oppimisen ja hyvinvoinnin tukeminen

Lakiehdotuksella otettaisiin varhaiskasvatuksessa käyttöön perusopetuksen tavoin kolmiportaisen tuen malli, jolloin luotaisiin vahvempi jatkumo varhaiskasvatuksesta esi- ja perusopetukseen.

Varhaiskasvatuksen yleisestä, tehostetusta ja erityisestä tuesta säädettäisiin varhaiskasvatuksen tukea koskevan uuden 3 a luvun, johon tätä kokonaisuutta koskevat säännökset varhaiskasvatuslaissa on nähdäksemme selkeä koota, ehdotetun 15 a §:n kolmessa momentissa siten, että kullekin tuen tasolle on oma momenttinsa.

Tukiliitto katsoo, että on sinänsä kannatettavaa pyrkiä siihen, että tukijärjestelmä säilyy samankaltaisena varhaiskasvatuksesta esi- ja perusopetukseen. Toisaalta kun laaditaan uutta järjestelmää ja uusia säännöksiä toimintaan, joka luonteeltaan ja toimintaympäristöltään kuitenkin eroaa perusopetuksesta, on järkevää ja perusteltua hyödyntää mahdollisuus olla toistamatta perusopetuksen kolmiportaisessa tuessa ilmenneitä haasteita. Perusopetuksen tukea on arvosteltu muun muassa joustamattomuudesta sekä tehostetun ja erityisen tuen rajanvedon epäselvyydestä, ja nämä molemmat ongelmat tulevat selvästi esiin myös Tukiliiton lakineuvontaan tulevissa yhteydenotoissa. Ongelmien taustalla on esimerkiksi osaamisen ja resursoinnin puutteita, mutta myös säännösten tulisi paremmin tukea sitä, että tukea saisi aina joustavasti silloin, kun sille on tarve, ja että vahvinta eli erityistä tukea saamaan ohjautettaisiin nykyistä varmemmin aina, kun lapset etu ja tarpeet sitä edellyttävät.

Ehdotetusta pykälästä perusteluineen ei nähdäksemme käy riittävän selvästi ilmi, että kyse kolmiportaisessa tuessa ei ole porras kerrallaan etenemisestä, vaan riittävän vahvaa tukea on saatava heti, kun sille on tarve. Myöskään tuen tehostamisen ei pitäisi vaatia minkäänlaista ”paperisotaa”, vaan sen tulee tehostua aina yksilöllisten tarpeiden mukaisesti, eli siis jo ennen kuin varhaiskasvatussuunnitelmaa on ehditty päivittää ja tukipäätöstä tehdä, jotka toki tulee myös tehdä ilman aiheetonta viivytyksiä. Näitä asioita on syytä tähdentää perusteluissa. Esimerkiksi kehitysvammaisille ja vastaavaa tukea tarvitseville lapsille on yleensä tarpeen tehdä erityisen tuen päätös heti siitä alkaen, kun he aloittavat varhaiskasvatuksessa. Kun oppimisen tukea jatkossa kaikki kouluasteet huomioiden mahdollisesti kehitetään eteenpäin, olisi nähdäksemme aiheellista pohtia myös tukimallin nimeä, koska ”kolmiportainen tuki” luo helposti kaavamaisista kuvaa tuesta. Esimerkiksi ”yksilöllinen tuki” tai ”joustava tuki” tms. kuvaisivat paremmin sitä, miten tuen tulee joustavasti mukautua kunkin lapsen yksilöllisiin tarpeisiin.

Ehdotetun pykälän 3 momentti on nyt kirjoitettu siten, että sen perusteella vaikuttaa siltä, että käytännössä ainakin kaikki jo diagnoosin omaavat vammaiset lapset sekä myös ne lapset, joilla on jo todettu tuen tarvetta aiheuttavaa kehityksen viivästymistä ja/tai oppimisen vaikeutta (vaikkei varsinaista diagnoosia olisikaan vielä vahvistettu), kuuluisivat varhaiskasvatuksessa erityisen tuen piiriin. Vaikka kohderyhmiemme lapset pääsääntöisesti kuuluvat erityisen tuen piiriin, tällainen linjaus voi joidenkin lasten kohdalla osoittautua ongelmalliseksi, jos esimerkiksi erityistä tukea ei saisikaan lähipäiväkotiin, toisin kuin tehostettua tukea, ja lapsi tämän vuoksi ohjautuisi eri päiväkotiin kuin sisarukset/kaverit. Lisäksi tässä olisi aika iso ero perusopetukseen, jossa yhä useampi lapsi - omissa kohderyhmissämme tosin nykyään usein

ilmeisen perusteettomasti - ohjataan tehostetun tuen piiriin erityisen tuen sijasta, jolloin tuen jatkuminen yhtenäisenä varhaiskasvatuksesta esi- ja perusopetukseen ei aina toteutuisi. Jos tehostetun ja erityisen tuen rajaa lähdetään selkiyttämään, se tulee joka tapauksessa tehdä varmistaen, ettei rajanveto jätä erityisen tuen ulkopuolelle lapsia, joiden edun ja tarpeiden valossa se on heille sopivin tuen taso, ja että tuen tarpeen ja oikean tason määrittely perustuu lapsen toimintakykyyn ja yksilöllisiin tarpeisiin, eikä esimerkiksi diagnooseihin.

Haluamme nostaa tämän pykäläehdotuksen perusteluiden osalta esiin vielä 1 momentin perusteluissa mainitun lapsen edun ensisijaisuuden näkökulman. Sitä on nähdäksemme syytä avata nykyistä tarkemmin perusteluissa. Tällä hetkellä lapsen edun käsitteen ymmärtämisessä ja soveltamisessa on usein isoja haasteita. Lapsen etua saatetaan muun muassa katsoa liian yksioikoisesti vain jostain tietystä näkökulmasta, vaikka esimerkiksi YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen ja sen tulkintakäytäntöjen (kuten lapsen oikeuksien komitean sopimuksen 3 artiklasta hyväksymä yleiskommentti nro 14) valossa kyse tulisi olla sen tapaus- ja tilannekohtaisesta arvioinnista, mikä ratkaisuvaihtoehto kokonaisuutena arvioiden parhaiten toteuttaa lapsen perus- ja ihmisoikeuksia.

15 b § Lapselle annettava tuki ja tuen toteutus

Tukiliitto katsoo, että erilaiset tuen muodot ja tukipalvelut olisi selkeyden vuoksi parempi pykälässä eriyttää omiin momentteihinsa. Ehdotamme lisäksi pykälään lisättäväksi nimenomaisesti sen, että tuen sisältö määritellään aina lapsen yksilöllisten tarpeiden perusteella. Ehdotus perusteluineen on myös vielä kovin yleisluontoinen erilaisten tuen muotojen ja tukipalveluiden sekä niiden eri tuen portaille sijoittumisen osalta (esimerkiksi ovatko kaikki tuen muodot käytössä kaikilla tuen tasoilla, ja edellyttääkö erityinen tuki aina varhaiskasvatuksen erityisopettajan antamaa tukea ja minkälaisin määrin). Ehdotusta tulisi tältä osin vielä täsmentää. Muuten käytännössä esimerkiksi vammaiset lapset ovat eri kunnissa ja päiväkodeissa helposti keskenään hyvinkin eriarvoisessa asemassa tarvittavan tuen saamisen suhteen.

Tuen muotona tulisi huomioida myös ne muutokset, joita lapsen osallistuminen mahdollisesti edellyttää varhaiskasvatusympäristöön, esimerkiksi aistiesteettömien tilojen järjestäminen. Avustajapalveluiden osalta on aiheellista perusteluissa selventää sitä, että kun lapsella on tarve nimenomaan henkilökohtaiselle avustajalle, avustaja tulee saada henkilökohtaisena. Lisäksi on nähdäksemme syytä korostaa nykyistä vahvemmin kielen ja kommunikaation merkitystä: lapsella on oltava vahva oikeus ymmärtää ja tulla ymmärretyksi varhaiskasvatuksessa. Varhaiskasvatuksen kieltä koskevan 8 §:n muutostarpeet viittomakielisten lasten näkökulmasta on myös syytä selvittää lain jatkovalmistelun yhteydessä.

Varhaiskasvatukseen osallistumisen edellyttämien apuvälineiden osalta pykälästä on syytä poistaa sana ”käyttää” eli puhua vain apuvälineistä, jottei synny mielikuvaa, ettei varhaiskasvatuksesta tulisi järjestää lapselle varhaiskasvatukseen osallistumiseksi tarpeen olevia apuvälineitä, vaan että varhaiskasvatuksessa tulisi käyttää lapsella jo valmiiksi muiden tahojen järjestäminä olevia apuvälineitä. Lapsen henkilökohtaiset muuallakin kuin päiväkodissa tarvitsemat apuvälineet tulevat toki normaalisti terveydenhuollosta ja joissain tilanteissa osin myös vammaispalveluista tai esimerkiksi vakuutuksen perusteella. Kuitenkin silloin, kun kyse on nimenomaan päiväkodin normaaliin toimintaan, kuten vaikkapa retkiin, yhdenvertaisesti muiden lasten kanssa osallistumiseen tarvittavista apuvälineistä, joita lapsella ei muuten ole käytössään, apuvälineen järjestämisen tulee olla varhaiskasvatuksen vastuulla samalla tavoin kuin opetukseen osallistumisen

edellyttämät erityiset apuvälineet perusopetuksessa tulevat opetuksen järjestäjältä eivätkä esimerkiksi terveydenhuollosta tai vammaispalveluista.

Varhaiskasvatuksen kuljetuksista ei ole tällä hetkellä säädetty varhaiskasvatuslaissa, vaikka lapsi voi tarvita niitä vammansa vuoksi, kun siirtymiset varhaiskasvatukseen ja sieltä kotiin eivät lapsen haasteiden, apuvälineiden jne. vuoksi onnistu samalla tavalla kuin muilla perheillä. Tämän sijaan perheet ohjataan hakemaan varhaiskasvatuksen kuljetuksia varten tarvittaessa vammaispalvelulain mukaisia kuljetuspalveluita. Kyse on kuitenkin vamman vuoksi nimenomaan varhaiskasvatukseen pääsemiseksi tarvittavasta tuesta ja siksi nähdäksemme varhaiskasvatuksen tukeen ja yhdenvertaiseen varhaiskasvatukseen keskeisesti liittyvästä asiasta.

Lisäksi lain nykyinen 11.2 § ei kohtele (ks. myös KHO:n ratkaisu KHO:2018:3) yhdenvertaisesti lapsia, jotka saavat ravintonsa vamman vuoksi esimerkiksi PEG-napin kautta, vaikka heille tulisi kuulua sama oikeus ruokailuun kuin kaikille muillekin lapsille varhaiskasvatuksessa. Tukiliitto katsoo, että myös oikeudesta vamman tai vastaavan syyn vuoksi tarvittaviin kuljetuksiin tai erityisravintoon tulisi säätää varhaiskasvatuslaissa, sillä niitä voidaan nähdäksemme pitää esimerkiksi YK:n vammaissovituksen mukaisina tosiasiallista yhdenvertaisuutta turvaavina positiivisina erityistoimina.

Ehdotuksessa ja sen perusteluissa on ylipäätään hyvin tärkeää tehdä selväksi, että varhaiskasvatuksessa tarvittavat tuen muodot ja tukipalvelut tulevat varhaiskasvatuksen järjestäjältä, eikä niiden järjestäminen ole esimerkiksi vammaispalveluiden vastuulla. Lisäksi tulisi pohtia, olisiko tuesta säätämisen yhteydessä asian selkiyttämiseksi syytä muuttaa samalla myös lain 7 §:n 2 momenttia, jottei siitä synny kuvaa, että lapsen varhaiskasvatuksen tuen tarpeisiin vastaamisesta vastuussa voisi olla jokin muu taho kuin varhaiskasvatuksen järjestäjä. Sinänsä yhteistyö esimerkiksi vammaisen lapsen asioissa eri toimijoiden kesken on erittäin tärkeää, ja sitä olisi syytä korostaa ja avata vahvemmin tämän ehdotuksen perusteluissa. Esimerkiksi varhaiskasvatuksen ja kuntoutuksen yhteistyölle on yleensä suuri tarve, mutta sen käytännön toteutuminen on muun muassa neuvontaamme tulevien yhteydenottojen perusteella hyvin kirjavaa.

Vähintään perusteluissa erilaiset tuen muodot ja tukipalvelut olisi syytä käsitellä yhden valtavan pitkän kappaleen sijasta omissa kappaleissaan. Lisäksi tämä lause perusteluiden ensimmäisessä kappaleessa on nähdäksemme hyvin ongelmallinen: ”tuen toteuttamistapa jäisi paikalliseen ja tapauskohtaiseen harkintaan”. Jotta ei muodostuisi kuvaa siitä, että kyseessä olisi jonkinlainen vapaa harkinta, lausetta olisi syytä korjata ja tähdentää siinä erityisesti sitä, että lapsen yksilölliset tarpeet ja etu määrittävät aina sen, millaista tukea hänelle tulee tarjota. Tuen tulee vastata tarpeisiin ja olla muutenkin lapsen edun mukaista. Harkintavaltaa rajoittaa myös esimerkiksi yhdenvertaisuusperiaate. Tuen tarpeisiin vastaamisessa ei siis ole vapaata harkintavaltaa, vaan se on varsin tarkasti normitettua, minkä tulisi välittyä myös pykälän perusteluista.

Tukiliitto pitää tärkeänä 4 momenttia yhteistyöstä silloin, kun tukea tarvitseva lapsi osallistuu useamman kuin yhden varhaiskasvatuksen järjestäjän tai tuottajan varhaiskasvatukseen.

15 c § Tuen tarpeen arviointi

Pykälän 1 momentin perusteluista voi nyt saada sen käsityksen, että lapsen pitäisi saada yleistä tukea ennen tehostetun tuen saamista ja tehostettua tai vähintään yleistä tukea ennen erityisen tuen saamista,

koska perusteluiden mukaan ennen vahvemman tuen antamisen aloittamista lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan kirjattaisiin tuen vaikuttavuuden ja toteutettujen tukitoimien arviointi. Jotta tuki olisi yksilöllisen tarpeen ja lapsen edun mukaista sekä vaikuttavaa, sen antamisessa ei tule voida edetä vain kaavamaisesti portaittain, vaan jo heti päiväkodin aloituksesta alkaen lapsen tulee voida saada esimerkiksi erityistä tukea, kun hänen tarpeensa ja etunsa sitä edellyttävät. Ongelmallista tässä kohdassa on myös se, että siitä saa käsityksen, että tukea alettaisiin antaa vasta, kun kuvattu tukiprosessi on käyty läpi ja päätös tuesta on tehty, vaikka nähdäksemme lähtökohtana tulee lapsen edun näkökulmasta olla se, että tuen tarpeisiin vastataan joustavasti heti niiden ilmetessä, vaikka varsinainen tukea koskeva arviointi- ja päätöksentekoprosessi veisikin kauemmin aikaa.

Ehdotamme pykälän 2 momentista poistettavaksi sanat ”tarpeen mukaan”, koska varhaiskasvatuksen erityisopettajan asiantuntemusta tulee olla mukana prosessissa aina, kun arvioidaan lapsen tuen tarpeita, tukitoimia ja niiden toteuttamista.

Pykälän 3 momentin mukaiseen sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisen osallistumiseen tuen tarpeen arviointiin pitäisi riittää myös se, että lapsen huoltaja katsoo sen aiheelliseksi, koska huoltajalla on esimerkiksi vammaisen lapsen osalta yleensä paras tieto ja ymmärrys lapsen palveluiden kokonaisuudesta ja häntä tukevien ammattilaisten verkostosta. Pykälää perusteluineen on aiheellista muuttaa tämän mukaisesti.

Tukiliitto katsoo lisäksi, että lapsen oman osallisuuden turvaamiseksi arvioitaessa hänen tuen tarpeitaan pykälän perusteluissa tulisi korostaa sitä, että lapsen omaa näkemystä tulisi näiltä osin aina myös selvittää lapsen iän ja tuen tarpeet huomioivalla tavalla.

15 d § Päätös annettavasta tuesta

Tukiliitto katsoo, että vähintään pykälän perusteluissa on syytä selventää, että huoltaja voi varhaiskasvatuksessa hakea myös yleistä tai tehostettua tukea saavalle lapselle lain 15 b §:n mukaisia tukipalveluita ja muitakin tuen muotoja, jotka erityisen tuen osalta voidaan saattaa muutoksenhaun kohteeksi, ja hänen tulee saada hakemukseensa muutoksenhakukelpoinen päätös. Muussa tapauksessa huoltajan ja lapsen oikeusturva riittävän tuen saamisen osalta jää liian heikoksi, eikä malli avustamis-, tulkitsemis- ja apuvälinepalvelujen osalta tällöin tältä osin myöskään vastaisi perusopetuksen kolmiportaisen tuen mallia. Myös se tulee tehdä selväksi, että huoltaja voi hakea varhaiskasvatuksessa olevalle lapselle erityistä tukea, jolloin hakemukseen tulee antaa muutoksenhakukelpoinen päätös. Näin voidaan välttää perusopetuksessa yhä yleisempiä ongelmatilanteita, joissa tehostettua tukea annetaan (usein käytännössä siksi, että se on hallinnollisesti kevyempää) lapselle, joka esimerkiksi vammansa vuoksi olisi kuitenkin erityisen tuen tarpeessa.

Ehdotuksessa tulisi nimenomaisesti huomioida se, miten tulisi toimia tilanteessa, jossa huoltaja vastustaa joidenkin varhaiskasvatuksen järjestäjän tarpeelliseksi arvioimien tuen muotojen tai tukipalvelujen antamista lapselle. Tältä osin on syytä korostaa ehdotuksessa huoltajan kanssa tehtävän tiiviin yhteistyön merkitystä, jotta välttyttäisiin jopa lapsen ottamiseen pois varhaiskasvatuksesta johtavilta konfliktitilanteilta.

Pykälän mukaiseen päätökseen tulisi harkita säätää kirjattavaksi myös lapsen varhaiskasvatuksen järjestämispaikka. Lisäksi on perusteltua pohtia, tulisiko pykälässä säätää tarkemmin päätöksen päivittämisestä ainakin aina tuen tarpeiden muutosten sitä edellyttäessä.

Yksityisessä varhaiskasvatuksessa tukea tarvitsevien lasten tilanne on tällä hetkellä usein erittäin ongelmallinen. Vaikka kyse olisi kunnan palveluseteli- tai ostopalvelupäiväkodeista, tukea tarvitsevia lapsia ei yleensä joko lainkaan oteta näihin päiväkoteihin, vaikka kyseessä saattaa olla oman alueen ainoa päiväkotiki, jonne menevät normaalisti kaikki alueen lapset, eli myös sisarukset, kaverit jne., tai sitten tuen tarpeiden ilmetessä tai kasvaessa lapsi laitetaan pois yksityisestä päiväkodista.

Tähän vammaisten ja muiden tukea tarvitsevien lasten syrjivään kohteluun on erittäin tärkeä puuttua tässä uudistuksessa. Pykälän perusteluissa todetaankin varhaiskasvatuslain ja jatkossa siten myös näiden tukipykälien koskevan myös yksityisiä palveluntuottajia, pois lukien perheen itse työsopimussuhteisesti palkkaama hoito. Kuitenkin esityksen taloudellisia vaikutuksia koskevassa osiossa (4.2.1) katsotaan olevan kunnan harkinnassa, korvaako se yksityiselle ostopalvelun tai palvelusetelipalvelun tuottajalle lapsen varhaiskasvatuksessa tarvitsemasta tuesta aiheutuvia kustannuksia. On oletettavaa, että tällöin käytännössä hyvin moni tuen tarpeessa oleva lapsi ei jatkossakaan pääsisi tällaiseen päiväkotiin tai joutuisi tuen tarpeen ilmetessä tai lisääntyessä pois sieltä, kuten ehdotuksen 4.2.3 luvussakin ennakoidaan. Lisäksi huoltajan hankkiessa lapselle palvelun kunnan maksamalla yksityisen hoidon tuella ehdotuksessa pidetään todennäköisenä, että erityisen tuen tarpeessa oleva lapsi siirtyisi kunnan järjestämään varhaiskasvatukseen.

Ehdotuksella ei näin ollen ollen nähdäksemme pystytä saattamaan tuen tarpeessa esimerkiksi vammansa vuoksi olevia lapsia perus- ja ihmisoikeussäätelyn edellyttämällä tavalla yhdenvertaiseen asemaan muiden lasten kanssa varhaiskasvatuksen saamisen osalta. Ehdotusta tulee siten tältä osin tarkastella uudelleen ja muuttaa niin, että varhaiskasvatuksen tuen tarpeessa olevat lapset voivat tosiasiasa yhdenvertaisesti muiden kanssa saada myös yksityistä varhaiskasvatuslain piiriin kuuluvaa varhaiskasvatusta.

23 § Lapsen varhaiskasvatussuunnitelma

Tukiliitto katsoo tarpeelliseksi, että esitystä selkiytettäisiin sen osalta, mistä tuen muodoista päätetään 15 d §:n mukaisella päätöksellä, ja mitkä vain kirjataan lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan.

35 § Päiväkodin henkilöstön mitoitus ja 38 § Perhepäiväkodin henkilöstön mitoitus

Tukiliitto katsoo, että sääntelyn tulisi ehdotettua vahvemmin ja selkeämmin lähteä siitä, että ryhmän lasten yksilölliset tuen tarpeet määrittäisivät ryhmän koon ja henkilöstön määrän. Tätä voitaisiin edistää esimerkiksi sillä, että todettaisiin kunkin vammaisen tai muusta syystä erityisen tai tehostetun tuen tarpeessa olevan lapsen olevan lapsiryhmässä yksilöllisistä tarpeistaan riippuen vähintään kahden lapsen paikalla.

Pykälää tai vähintään perusteluita olisi nähdäksemme tarpeen täsmentää myös siltä osin, että todettaisiin, että pykälissä mainitulla avustajalla tarkoitetaan lapselle myönnettyä henkilökohtaista avustajaa. Ryhmä- tai päiväkotikohtainen avustaja ei aina tosiasiasa ole tukea tarvitsevan lapsen käytettävissä, vaan lapsen tuen tarpeisiin vastaamiseksi tarvitaan myös ryhmän muilta aikuisilta tavanomaista isompaa työpanosta.

Lisäksi yhdymme Vammaisfoorumien ehdotukseen siitä, että varhaiskasvatuksen erityisopettajien määrää suhteessa tehostettua tai erityistä tukea saavien lasten määrään muutetaan kohtuullisemmaksi ja säädetään minimisuhdeluvuksi 1:50 (eli vähintään 1 erityisopettaja 50 tukea tarvitsevaa lasta kohti), jotta

erityisopettajalla on lain ja lasten tarpeiden edellyttämin tavoin mahdollisuus osallistua henkilöstön ohjaamiseen ja lapsen yksilöllisten tarpeiden ja tukitoimien toteutumisen arviointiin ja seurantaan.

62 § Muutoksenhaku varhaiskasvatusoikeutta, lapselle annettavaa tukea ja varhaiskasvatukseen ottamista koskevaan päätökseen

Laissa tulee säätää huoltajan oikeudesta tehdä hakemus ja saada muutoksenhakukelpoinen päätös tuen tasosta riippumatta tukipalveluista (avustamis-, tulkitsemis- ja apuvälinepalveluista) sekä niistä tuen muodoista, joista 15 d §:n mukaan päätetään ko. pykälän mukaisessa päätöksessä. Lisäksi huoltajan tulee voida hakea lapselle päätöstä erityistä tuesta varhaiskasvatuksessa ja saada siihen muutoksenhakukelpoinen päätös. Nämä muutoksenhakumahdollisuudet on huomioitava tässä pykälässä.

Lopuksi

Tämä erittäin tärkeä ja pitkään odotettu uudistus on tarpeen tehdä huolella ja varata myös sen toimeenpanoon ja toimeenpanon tueksi riittävät resurssit, jotta tukea tarvitsevien lasten yhdenvertaisuus varhaiskasvatuksessa jatkossa todella toteutuu. Investoinnit siihen, että kaikki lapset pystyvät osallistumaan varhaiskasvatukseen ja saavat sieltä hyvän pohjan koulutielleen, ovat mitä tehokkainta ja vaikuttavinta pitkällä aikavälillä erittäin kalliiksi tulevan syrjäytymisen ennaltaehkäisyä. Erityistä huomiota tulee kiinnittää varhaiskasvatusammattilaisten osaamisen kehittämiseen niin ihmisoikeusosaamisen kuin konkreettisesti lasten tuen tarpeisiin ja heidän kanssaan toimimiseen liittyvään osaamiseen, kuten autismiosaamiseen sekä vuorovaikutukseen, kommunikaatioon ja apuvälineisiin liittyvään osaamiseen.

On myös tarpeen huomioida tämän uudistuksen suhde meneillään olevaan oppimisen tuen kehittämiseen, jossa on tärkeää jatkossakin turvata tuen jatkumo varhaiskasvatuksesta esi- ja perusopetukseen sekä myös toiselle asteelle. Jatkovalmistelussa huomiota tulee kiinnittää myös ainakin varhaiskasvatuksen psykologi- ja kuraattoripalveluiden tuomiseen lakiin perustuvaksi osaksi varhaiskasvatuksen tukea sekä varhaiskasvatuksen erityisopettajan antaman tuen tarkempaan järjestämiseen.

Lisäksi uudistuksessa on huomioitava uudistuva vammaispalvelulainsäädäntö sekä muut keskeiset valmisteilla olevat uudistukset, kuten kuntoutuksen uudistaminen. Vammaispalvelulain uudistustyössä on vielä auki, myönnetäänkö myös uuden lain mukaan joillekin vammaisille lapsille edelleen varhaiskasvatus kuntouttavana vammaispalveluna, kuten sitä tällä hetkellä järjestetään kehitysvammalain mukaisena kuntouttavana palveluna. Mikäli uudessa VPL:ssa säädetään kuntouttavasta varhaiskasvatuksesta, on tarpeen selkiyttää sen suhde varhaiskasvatuslain mukaisiin palveluihin, tai VPL-uudistuksen edetessä tätä uudistusta hitaammin selkiyttää kehitysvammalain mukaisen kuntouttavan varhaiskasvatuksen palvelun suhde varhaiskasvatuslain mukaiseen varhaiskasvatukseen. Kuntouttavan varhaiskasvatuksen toteuttaminen vaatii joka tapauksessa tiivistä yhteistyötä vammaispalveluiden ja varhaiskasvatuksen sekä tarvittavien muiden tahojen, kuten kuntoutuksen ja terveydenhuollon, ammattilaisten kesken. Jos kuntouttava varhaiskasvatus ei ole mukana uudistuvassa vammaispalvelulaissa, se nähdäksemme entisestään korostaa sen tärkeyttä, että varhaiskasvatuksen ammattilaiset myös lakiperusteisesti tekevät lapsen asioissa tarvittavan tiivistä yhteistyötä kuntoutuksesta vastaavien tahojen kanssa, ja kuntouttavaa lähestymistapaa toteutetaan mahdollisuuksien mukaan varhaiskasvatuksessa sekä myös esimerkiksi mahdollistetaan terapioiden toteuttamista varhaiskasvatuspäivän aikana varhaiskasvatuksen tiloissa, kun se on lapsen edun mukaista.

Lausunnon keskeinen sisältö

Tukiliitto kannattaa varhaiskasvatuksen tukea koskevien säännösten ottamista varhaiskasvatustalakiin ja pitää sitä erittäin tärkeänä esimerkiksi kehitysvammaisten ja vastaavaa tukea tarvitsevien lasten yhdenvertaisen varhaiskasvatukseen osallistumisen kannalta. Vaikka pidämme ehdotuksen lähtökohtia sinänsä hyvinä ja kannatettavina, ehdotamme kokonaisuuteen tiettyjä muutoksia, joilla pystyttäisiin paremmin varmistamaan se, että tukisääntely tosiasiallisesti edistää YK:n vammaissopimuksessa ja lapsen oikeuksien sopimuksessa vammaisille ja muille tukea tarvitseville lapsille turvattujen oikeuksien toteutumista.

Kannatamme inklusiivisuuden nimenomaista huomiointia varhaiskasvatustalakiin myös pykälätasolla, mutta perusteluina olisi sen osalta syytä kirkastaa niin, että niistä esimerkiksi selkeästi käy ilmi mm. Suomea velvoittavan YK:n vammaissopimuksen edellyttävän inklusiivista koulutusjärjestelmää kaikilla tasoilla. Aivan olennaista inklusiivisuudessa on myös ajoissa annettu riittävä tuki – jos sitä ei ole, kyse ei ole inklusiivisuudesta. Tärkeää on lisäksi tuoda esiin, ettei inklusiivisuus tarkoita sitä, ettei esimerkiksi pienryhmiä voisi enää olla, vaan kullekin lapselle on inklusiivisen ”janalta” yhdessä perheen kanssa etsittävä hänen tarpeidensa ja etunsa näkökulmasta paras ratkaisu.

On perusteltua tavoitella varhaiskasvatukseen saman kaltaista tuen mallia kuin perusopetuksessa, jotta varmistetaan tuen sujuva jatkumo, mutta perusopetuksen tukijärjestelmän ongelmakohtia ei kannata kopioida varhaiskasvatukseen. Tämä edellyttää esimerkiksi tehostetun tuen ja erityisen tuen rajakohtien selventämistä. Erityisen tuen piiriin tulee ohjautua aina, kun sille on tarve. Keskeistä on myös se, että tuki ja tuen portaiden välillä siirtyminen olisi mahdollisimman saumatonta ja joustavaa ja yksilölliset tarpeet ja tilanteet huomioitavaa. Sitä on syytä erityisesti korostaa, että kyse kolmiportaisesta tuesta ei ole porraskerrallaan etenemisestä, vaan lapset tarpeet ja etu ovat aina määrääviä sen osalta, mitä tukea lapselle annetaan, ja esimerkiksi vaikeimmin vammaiset lapset saavat siten yleensä jo alusta alkaen erityistä tukea.

Tuen muotoja ja tukipalveluita sekä niiden käyttöä tuen eri portailla on nähdäksemme tarpeen vähintään perusteluissa avata selkeämmin ja yksityiskohtaisemmin, tarkentaen esimerkiksi sitä, että varhaiskasvatukseen osallistumiseen tarvittavat apuvälineet tulevat varhaiskasvatuksen järjestäjältä. Oikeudesta varhaiskasvatukseen kuljetuksiin olisi perusteltua säätää laissa, ja ruokailua koskeva säännös tulisi muuttaa yhdenvertaisesti myös erityistarpeisten lasten ruokailun kattavaksi.

Vähintään lain perusteluissa on tarpeen selventää, että huoltaja voi aina hakea lapselle varhaiskasvatuksen tukitoimia, kuten avustajaa, ja on oikeutettu saamaan hakemukseen muutoksenhakukelpoisen päätöksen, vaikka lapsi ei ole erityisen tuen piirissä. Huoltajan tulee voida hakea lapselle myös erityistä tukea ja saada siitä muutoksenhakukelpoinen päätös. Ehdotuksessa tulee huoltajan kanssa tehtävää yhteistyötä korostaen huomioida tilanteet, joissa huoltaja vastustaa tuen antamista lapselle. Erityistä tukea koskevaan päätökseen tulisi harkita säätää kirjattavaksi myös lapsen varhaiskasvatuksen järjestämisaika.

Tukea tarvitsevan lapsen tulee yhdenvertaisesti voida saada sitä myös yksityisessä varhaiskasvatuksessa, minkä takaamiseksi lakiin on tehtävä tarvittavat muutokset. Varhaiskasvatustalakiin lasten yksilöllisten tuen tarpeiden tulisi nähdäksemme vahvemmin määrittää ryhmän koko ja tarvittavan henkilöstön määrän.

Varhaiskasvatuksen erityisopettajien määrää suhteessa tehostettua tai erityistä tukea saavien lasten määrään tulisi muuttaa kohtuullisemmaksi.

Varhaiskasvatuslain muutosten toimeenpano on resursoitava riittävästi, panostaen muun muassa varhaiskasvatuksen ammattilaisten osaamisen kehittämiseen, ja lain toteutumista on seurattava sekä puututtava mahdollisesti ilmeneviin ongelmiin. Ehdotuksen kustannus- ja vammaisvaikutukset olisi nähdäksemme tarpeen arvioida vielä perusteellisemmin. Varhaiskasvatuksen tukea tulee kehittää myös jatkossa muun muassa osana oikeus oppia -kehittämistyötä. Suhde esimerkiksi vammaispalveluihin ja uudistuvaan vammaispalvelulakiin on tehtävä selväksi siten, ettei varhaiskasvatuksen tukea kaadu vammaispalveluiden järjestettäväksi, mutta vammaispalveluiden, samoin kuin esimerkiksi kuntoutuksen ammattilaisten, kanssa tehdään lapsen tarpeiden ja edun mukaisesti tarvittaessa tiivistä yhteistyötä.

Salisma Tanja
Kehitysvammaisten Tukiliitto ry