

Lausunto

13.11.2020

Asia: VN/18285/2020

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausunto luonnoksesta Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta 19.10.2020, VN/18285

Aluehallintovirastot kiittävät mahdollisuudesta lausua esitysluonnoksesta ja toteavat lausuntonaan seuraavaa:

Yleistä

Aluehallintovirastot pitävät esitysluonnoksen tavoitteita ja perusteita pääasiassa hyvinä. Aluehallintovirastot katsovat kuitenkin jäljempänä tarkemmin esiin tuotavin perustein, että esitysluonnoksessa ehdotetut muutokset eivät tosiasiassa ratkaisisi ongelmia, jotka liittyvät henkilöstömitoitukseen.

Aluehallintovirastojen käsityksen mukaan esitysluonnoksessa ehdotetulla täsmennyksellä 36 §:ään ei ole merkittävää vaikutusta nykytilanteeseen. Varhaiskasvatuslain 36 §:n tulkinnassa vallitsee jo nyt yleinen ymmärrys siitä, että tilapäinen ylitys ei ole tarkoitettu henkilöstön poissaoloista johtuviin tilanteisiin. Sitä vastoin ongelmana on, että 36 §:ää tulkitaan tarkoituksenvastaisesti, koska pykälässä mahdollistetaan mitoituksesta poikkeaminen käyttämällä käsitteitä, joita ei ole tarkemmin määritelty (keskimääräiset varhaiskasvatuspäivät, lyhytaikaiset ylitykset).

Aluehallintovirastot katsovat, että esitysluonnoksessa tehtyä täsmennysehdotusta vaikuttavampaa olisi tarkentaa lainsäädännön tasolla osapäiväisten (<5 h) ja samaa paikkaa käyttävien ”osa-aikaisten” lasten määritelmää sekä sitä, tarkastellaanko suhdeluvun toteutumista toimipaikka- ja päiväkohtaisesti. Aluehallintovirastot ovat omassa valvontatehtävässään hyvin usein todenneet, että tilanteessa, jossa osa-aikaisia lapsia on samassa ryhmässä koko-aikaisten lasten kanssa, henkilöstömitoitusta koskevan sääntelyn oikea soveltaminen on haastavaa. Aluehallintovirastot esittävätkin, että nyt ehdotetun täsmennyksen rinnalla toteutetaan esitysluonnoksessa muutosvaihtoehtona esille tuotu osapäiväisiä kolme vuotta täyttäneitä lapsia koskevan erillisen suhdeluvun poistaminen, jolloin mahdollisuus erilaisiin henkilöstömitoitukseen liittyviin tulkintoihin vähenee huomattavasti.

Siltä osin kuin esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uudet pykälät varhaiskasvatuksen henkilökunnan ilmoitusvelvollisuudesta, aluehallintovirastot eivät pidä esitystä kannatettavana. Aluehallintovirastoihin saapuneissa varhaiskasvatuksen kanteluissa ei ole tullut esiin varhaiskasvatuksen johdon pyrkimyksiä henkilöstön vaientamiseen eikä epäkohtien piilottamiseen. Myös suurin osa aluehallintovirastoon tulleista henkilöstömitoitukseen liittyvistä epäkohtailmoituksista on osoittautunut aiheettomiksi. Aluehallintovirastojen käsityksen mukaan ilmoitusvelvollisuus lisäisi hallinnollista työtä varhaiskasvatuksessa ilman, että se toisi mitään vahvempaa tai nopeampaa työkalua puuttua työntekijöiden epäasialliseen toimintaan. Ilmoitusvelvollisuus ei myöskään poistaisi varsinaista henkilöstömitoitukseen liittyvää ongelmaa.

Ehdotettu täsmennys varhaiskasvatuslain 36 §:ään

Esitysluonnoksessa ehdotetaan tarkennettavaksi varhaiskasvatuslain 36 §:ssä säädettyä päiväkodin henkilöstön mitoituksesta poikkeamisen alaa siten, että henkilöstömitoituksesta poikkeaminen ei ole mahdollista henkilöstön poissaoloista johtuvista syistä. Aluehallintovirastojen käsityksen mukaan ymmärrys pykälän tulkinnasta on jo kuitenkin yleisesti se, että suhdelukuja pitää noudattaa eikä tilapäinen ylitys ole tarkoitettu henkilöstön poissaoloista johtuviin tilanteisiin.

Esitysluonnoksessa todetaan, että 36 §:n täsmentämättä jättäminen johtaisi käytännössä siihen, että varhaiskasvatuslain edellyttämästä henkilöstön mitoituksesta poikettaisiin jatkossakin lainvastaisesti. Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan ehdotetun täsmennyksen tekeminen ei kuitenkaan toisi suurta parannusta nykytilanteeseen, koska perimmäinen ongelma on pykälään kirjatun lyhytaikaisen ylityksen mahdollisuuden tulkitseminen tarkoituksenvastaisesti. Pykälään kirjatut käsitteet ”keskimääräiset varhaiskasvatuspäivät” ja ”lyhytaikaisesti” eivät anna riittävän tarkkaa määritelmää siitä, miten keskimääräiset varhaiskasvatuspäivät tulkitaan ja mikä on tosiasiallisesti sallittu aikamääre ylittää suhdeluku.

Aluehallintovirastojen toteuttaman valvontaohjelman mukaisen henkilöstömitoitustarkastelun mukaan nykylainsäädäntöä noudatetaan. Tällä hetkellä henkilöstömitoitusta säätelevä pykälä

koetaan kuitenkin erittäin vaikeaselkoiseksi ja sitä sovelletaan käytäntöön eri tavoin ja kirjavasti. Näin on mahdollisesti syntynyt yleinen mielikuva, että lakia ei noudatettaisi.

Aluehallintovirastot katsovatkin, että esitysluonnoksessa tehtyä täsmennysehdotusta vaikuttavampaa olisi tarkentaa lainsäädännön tasolla osapäiväisten (<5 h) ja samaa paikkaa käyttävien ”osa-aikaisten” lasten määritelmää sekä sitä, tarkastellaanko suhdeluvun toteutumista toimipaikka- ja päiväkohtaisesti. Varhaiskasvatustalaki ei määrittele osa-aikaista lasta. Tämä termi on käytössä varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista säädettyssä laissa. Varhaiskasvatustalaki ja varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaki sekoittuvat keskenään ja aiheuttavat sekaannusta myös henkilöstömitoituksen laskemisessa, minkä vuoksi asiakasmaksulain termit tulisi päivittää vastaamaan varhaiskasvatustalassa käytettyjä termejä.

Esitysluonnoksessa on henkilöstömitoitukseen liittyen nostettu esille muutosvaihtoehtona se, että varhaiskasvatustalasetuksen 1 §:n 2 momentin mukainen osapäiväisiä kolme vuotta täyttäneitä lapsia koskeva suhdeluku 1/13 poistettaisiin. Kuten esitysluonnoksessakin todetaan, erillistä suhdelukua osapäiväisessä varhaiskasvatustalassa olevien lasten kohdalla on käytännössä monin paikoin erittäin hankala soveltaa, koska lapset harvoin voivat tosiasiallisesti käyttää samaa varhaiskasvatustalapaikkaa vuorotellen. Tämän tosiasian aluehallintovirastotkin ovat omassa valvontatehtävässään hyvin usein todenneet. Suurin osa lapsista on varhaiskasvatustalassa kokoaikaisesti. Osa-aikaiset lapset ovat samassa ryhmässä kokoaikaisten lasten kanssa ja näissä tilanteissa henkilöstömitoitusten oikea soveltaminen koetaan haastavaksi. Tosiasia on myös, kuten esityksessäkin todetaan, että henkilöstömitoituksesta poikkeaminen vaarantaa varhaiskasvatustalun laadun eikä poikkeaminen ole lapsen edun mukaista. Tämä ongelma ei kuitenkaan poistu pelkästään sillä, että varhaiskasvatustalain 36 §:ää täsmennetään siten kuin esitysluonnoksessa ehdotetaan.

Ehdotus henkilökunnan ilmoitusvelvollisuudesta

Esityksessä ehdotetaan lisäksi säädettäväksi varhaiskasvatustalun henkilökunnan velvollisuudesta ilmoittaa havaitsemastaan lapsen varhaiskasvatustalukseen kohdistuvasta epäkohdasta tai ilmeisen epäkohdan uhasta (54 a §) sekä toimenpiteistä ilmoituksen johdosta (54 b §). Esityksessä ehdotetaan, että jos varhaiskasvatustalun henkilöstöön kuuluva huomaa tai saa tietoonsa lapsen varhaiskasvatustalun toteuttamiseen kohdistuvan epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan, hänen tulisi viipymättä ilmoittaa siitä varhaiskasvatustalun toimipaikan toiminnasta vastaavalle henkilölle, jotta epäkohtiin tai niiden uhkiin voitaisiin tehokkaasti ja nopeasti puuttua.

Esitysluonnoksessa oli viitattu aluehallintovirastoihin tulleisiin kanteluihin ja niiden aiheisiin sekä varhaiskasvatustalun valtakunnallisen valvontaohjelman tuloksiin. Aluehallintovirastoissa seurataan varhaiskasvatustalun ongelmakohtia kantelujen, vireille tulleiden valvontojen sekä neuvonnassa ja erilaisissa ohjaustilaisuuksissa esiin nousseiden kysymysten perusteella. Aluehallintovirastot ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ovat laatineet varhaiskasvatustalun valtakunnallisen valvontaohjelman vuosille 2019—2020. Painopistealueena on ollut vuoden 2020 aikana

henkilöstömitoitus. Systemaattista valvontaa päätettiin kohdentaa henkilöstömitoitukseen, koska lasten määrä suhteessa kasvatushenkilöstöön osoittautui monissa kunnissa haasteelliseksi toteuttaa lain edellyttämällä tavalla. Vuosina 2017–2018 suurin osa aluehallintovirastoihin tulleista epäkohtailmoituksista on koskenut henkilöstömitoitusta, mutta pääosin ilmoitukset ovat osoittautuneet aiheettomiksi.

Elokuun 2020 alkuun mennessä aluehallintovirastot olivat tarkastaneet 732 päiväkodin henkilöstömitoitukset. Suhdelukuun liittyviä ylityksiä oli vain 26 päivän aikana, mikä vastaa 0,35 %:a kaikista tarkastetuista päivistä. Tulokset on saatu tarkastamalla kuntien ilmoittamia lasten ja henkilöstön läsnäolotietoja kahden viikon ajalta (viikot 6–7). Myös syksyn osalta on tarkastettu kahden viikon ajanjaksossa 253 päiväkotia, joissa on ilmennyt yhteensä 15 ylityspäivää. Suhdelukujen ylittymisten vähäinen määrä on yllättänyt aluehallintovirastot. Henkilöstömitoitus koetaan ongelmalliseksi, mutta valvontaohjelman mukaisen tarkastelun mukaan nykyisin säädöstä kuitenkin noudatetaan. Näin ollen aluehallintovirastojen tekemää henkilöstömitoitustarkastelua ei voida pitää esityksen perusteena henkilöstön ilmoitusvelvollisuuden säätämiseksi. Ilmoitusvelvollisuus henkilöstömitoitukseen liittyen ei myöskään poista varsinaista ongelmaa.

Lakiesityksessä esitetään, että varhaiskasvatuksen henkilöstö veloitetaan ilmoittamaan lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamiseen liittyvät epäkohdat ja niiden uhat, jotta niihin voitaisiin puuttua ajoissa. Ilmoitus tehdään kirjallisena toimipaikan toiminnasta vastaavalle henkilölle, joka edelleen ilmoittaisi tehdystä ilmoituksesta varhaiskasvatuksen johtavalle viranomaiselle. Perusteluissa ilmoitusvelvollisuus kohdentuisi varhaiskasvatuksen laadussa ilmeneviin puutteisiin, lapsen kaltoinkohteluun tai toimintakulttuurissa oleviin lapselle vahingollisiin toimiin. Ilmoitusvelvollisuuteen liittyvässä menettelyssä pyritään estämään se, että esimerkiksi varhaiskasvatuksen johto pyrkisi vaientamaan henkilöstöä tai piilottelisi epäkohtia.

Aluehallintovirastot toteavat tältä osin, että varhaiskasvatuksen kanteluissa ei ole tullut esiin varhaiskasvatuksen johdon pyrkimyksiä henkilöstön vaientamiseen eikä epäkohtien piilottamista. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan varhaiskasvatuksen toimintakulttuuri on sitä vastoin avointa. Toimintakulttuurin kehittämistä ohjataan mm. varhaiskasvatussuunnitelmassa. Varhaiskasvatuksen toimintakulttuurissa korostuu lapsiryhmässä tehtävä tiimityö ja yhdessä sovitut periaatteet lasten kasvun, hoivan ja oppimisen järjestämisessä ja toteuttamisessa. Jo nykyisellään lasten varhaiskasvatuksen toteuttamiseen liittyvistä haasteista ja vaikeuksista keskustellaan esimiehen, kasvattajatiimin ja myös lasten huoltajien kanssa varhaiskasvatussuunnitelman laatimisen yhteydessä. Mikäli kasvattajatiimissä havaitaan epäasiallista lapsen kohtelua tai varhaiskasvatuksen laadun heikkenemistä, puututaan siihen jo nyt.

Jos työntekijän toiminta työpaikalla ja lapsen kanssa ei ole asianmukaista, on työnantajalla työsopimuslain mukaiset työnjohdolliset toimet käytettävissään. Ilmoitusvelvollisuus ei siten toisi tähän mitään vahvempaa työkalua työntekijöiden epäasialliseen toimintaan puuttumiseksi. Lakiesitys lisäisi sen sijaan hallinnollista työtä varhaiskasvatuksessa. Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan ilmoitusvelvollisuus ei ole se keino, jolla toimintayksikössä voitaisiin ratkaista asia nopeammalla tavalla kuin nyt. Ilmoitusvelvollisuus ja siihen liittyvä menettely päinvastoin voi

jopa pidentää olemassa olevan ongelman ratkaisemista. Vastaavaa menettelyä ei ole muussa koulutukseen liittyvässä lainsäädännössä. Suuri muutos oli varhaiskasvatuksen siirtäminen sosiaali- ja terveysministeriön alaisuudesta opetus- ja kulttuuriministeriön alaisuuteen 1.1.2013. Jo ennen tätä muutosta päivähoitotermin muuttuminen varhaiskasvatustermiksi on vaatinut termin muutoksen lisäksi subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden sisäistämistä. Varhaiskasvatus ei olekaan enää perheelle pelkkä sosiaalinen etuus, vaan kysymyksessä on lapsen kehitykseen kohdentuva kasvatustapa. Varhaiskasvatus kuuluu osaksi elinikäistä lapsen kasvun ja oppimisen polkua. Varhaiskasvatuksessa ei ole enää kyse sosiaalihuollon palvelusta eikä ympärivuorokautista hoitoa antavista laitoksista, jossa lapset olisivat laitoksen henkilökunnan ”armoilla”. Vanhusten ympärivuorokautisen hoidon vuoksi sosiaalihuoltolaissa on vastaava ilmoitusvelvollisuus.

Esitysluonnoksessa ehdotetusta henkilöstön ilmoitusvelvollisuudesta on todettu, että se olisi osa ennakkollista valvontaa. Aluehallintovirastot katsovat, että valvonta kuuluu ensisijaisesti varhaiskasvatuksen järjestäjälle, palveluntuottajalle ja valvontaviranomaisille. Kunnan ja yksityisen palveluntuottajan vastuulle kuuluu aina huolehtia, että epäkohtia ei ilmene. Nyt tätä vastuuta ollaan siirtämässä henkilöstölle. Tosin mitään sanktiota ei esitetä, jos henkilöstö ei ilmoitusta tee. Käytännössä tämä ilmoitusvelvollisuus kuitenkin tarkoittaisi sitä, että henkilöstö tekisi omasta työstään ilmoituksen. Esityksessä todetaan, että tällä hetkellä henkilöstöllä ei ole velvollisuutta ilmoittaa kenellekään epäkohdasta tai ilmeisen epäkohdan uhasta. Myöskään vastatoimien kiellosta ei säädetä erikseen. Lapsiin kohdistuvasta epäasialliseen toimintaan puuttumisesta säädetään lastensuojelulaissa. Varhaiskasvatuksen henkilöstöllä on velvollisuus salassapitosäynnösten estämättä viipymättä ilmoittamaan kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle, jos he ovat tehtävässään saaneet tietää lapsesta, jonka hoidon ja huolenpidon tarve, kehitystä vaarantavat olosuhteet tai oma käyttäytyminen edellyttää mahdollista lastensuojelun tarpeen selvittämistä.

Edellä todetuista syistä aluehallintovirastot katsovat, että ilmoitusvelvollisuutta koskevaa ehdotusta ei tulisi hyväksyä.

Esityksen valmistelusta

Esitysluonnoksesta ilmenee, että varhaiskasvatuksen henkilökunnan ilmoitusvelvollisuutta koskevilta osin asiasta on neuvoteltu Lounais-Suomen aluehallintoviraston ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) kanssa. Aluehallintovirastot pitävät yleisesti hyvänä, että yhtä aluehallintovirastoa ja Valvira on kuultu ennen esityksen laatimista, mutta samalla toteavat, että keskustelua asiasta olisi ollut hyvä käydä kaikkien aluehallintovirastojen varhaiskasvatuksen asiantuntijoiden kanssa. Varhaiskasvatuksen valtakunnallisen valvontaohjelman toteuttamisesta vastaavat kaikki aluehallintovirastot, ja näin olisi saatu laajempi näkemys asiaan. Aluehallintovirastot pitävät myös ensiarvoisen tärkeänä, että säännöllisin väliajoin tarkastellaan, että varhaiskasvatus toteutuu varhaiskasvatustilain edellyttämällä tavalla ja että mahdollisiin epäkohtiin puututaan esimerkiksi lainsäädäntöä muuttamalla.

Lausunto on valmisteltu aluehallintovirastojen yhteistyönä ryhmässä, johon ovat kuuluneet ylitarkastajat Heli Söderqvist ja Satu Kilpinen Etelä-Suomen aluehallintovirastosta, ylitarkastaja Anu Liljeström Itä-Suomen aluehallintovirastosta, ylitarkastaja (varhaiskasvatus) Netta Halme Lapin aluehallintovirastosta, varhaiskasvatuksen ylitarkastaja Ulla Soukainen Lounais-Suomen aluehallintovirastosta, opetustoimen ylitarkastajat (varhaiskasvatus) Taru Terho ja Mirja Kivikangas sekä johtaja Marja-Liisa Keski-Rauska Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastosta, opetustoimen ylitarkastaja Jyri Ulvinen Pohjois-Suomen aluehallintovirastosta ja sivistystoimen ylitarkastaja Malin Eriksson ruotsinkielisestä sivistystoimen yksiköstä.

Söderqvist Heli
Aluehallintovirasto

Keski-Rauska Marja-Liisa
Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto - Aluehallintovirastot (6), opetus-
ja kulttuuritoimi, varhaiskasvatus