

Asia: VN/18285/2020

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Opetus- ja kulttuuriministeriö

VN/18285/2020

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Lastensuojelun Keskusliitto (Lskl) kiittää ministeriötä mahdollisuudesta lausua luonnoksesta liittyen varhaiskasvatuslain muuttamiseen.

Esitysluonnoksen keskeiset ehdotukset

Esitysluonnoksessa selkeytetään päiväkodin henkilöstömitoituksen säännöksiä siten, että tarkennetaan mitoituksesta poikkeamista koskevaa pykälää. Pykälään lisättäisiin uusi momentti, joka tarkoittaa, että poikkeaminen suhdeluvusta ei ole sallittua henkilöstöstä johtuvista, ennakoitavista poissaoloista johtuvista syistä, kuten henkilöstön sairastumisesta, vuosilomista tai lomauttamisesta. Tilanteita tulee ennakoida riittävällä henkilöstömäärällä sekä sijaisjärjestelyillä.

Lisäksi esitysluonnoksessa lisätään varhaiskasvatuksen ennakkovalvontaa sekä vahvistetaan varhaiskasvatuksen henkilöstön keinoja puuttua lapsen varhaiskasvatukseen kohdistuviin epäkohtiin tai niiden uhkiin. Varhaiskasvatushenkilöstölle säädettäisiin velvollisuus ilmoittaa havaitsemastaan lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamiseen kohdistuvasta epäkohdasta tai ilmeisen epäkohdan uhasta. Henkilöstölle tulisi myös velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin havaitsemansa epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistamiseksi. Ilmoitusvelvollisuus koskisi sekä julkista että yksityistä palvelutuotantoa.

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto

Lastensuojelun Keskusliitto pitää esitettyä lakimuutosta erittäin tarpeellisena, varhaiskasvatuksen laatua ja lapsen oikeuksia vahvistavana uudistuksena. Kannatamme lain muuttamista esitetyllä tavalla.

Lastensuojelun Keskusliitto pitää hyvänä, että varhaiskasvatuslain 36 §:ä tarkennetaan ja korostetaan, että mitoituksesta poikkeaminen ei ole mahdollista henkilöstön poissaolojen vuoksi. Nykyinen muotoilu on koettu vaikeaselkoiseksi ja sitä on tulkittu hyvin monin eri tavoin.

Esitys vahvistaa työnantajan velvollisuutta ennakoida ja varautua tiedossa oleviin sijaistarpeisiin ja korostaa oikein mitoitettujen henkilöstöresurssien sekä toimivan ja pysyvän sijaisjärjestelmän merkitystä. Tämä on tärkeää paitsi varhaiskasvatuksen laadun, myös henkilöstön jaksamisen näkökulmasta.

Lskl kannattaa lämpimästi esitysluonnoksessa yhtenä muutosvaihtoehtona esille nostettua osapäiväisen varhaiskasvatuksen suhdeluvun poistamista. Perusteita erilliselle suhdeluvulle ei ole.

Myös esitys ilmoitusvelvollisuudesta on kannatettava, sillä se vahvistaa lapsen oikeutta saada laadukasta, varhaiskasvatuslain tavoitteet toteuttavaa varhaiskasvatusta. Lain toimeenpanoon kokonaisuudessaan (koulutus, ohjeistus ym.) tulee varata riittävät resurssit. Samalla on tärkeää, että työyhteisöjen osaamista ihmisoikeusperustaisen kasvatuksen toteuttamiseen vahvistetaan.

Lastensuojelun Keskusliitto huomauttaa, että esitysluonnoksen ehdotukset tulisi kohdentaa koskemaan myös esiopetusta sen toteutuspaikasta riippumatta.

Henkilöstömitoitus

Varhaiskasvatusta koskevaan lainsäädäntöön on tehty tällä kaudella jo useita lapsen oikeuksien kannalta tarpeellisia, lapsi- ja perhejärjestöjen vaatimia korjauksia ja muutoksia¹. Lastensuojelun Keskusliitto on lausunnoissaan ja kannanotoissaan² nostanut esille varhaiskasvatuslaissa jäljellä olevia epäkohtia ja on ilahduttavaa, että ministeriö on ryhtynyt nopeasti korjaamaan näitä puutteita ja esittää nyt henkilöstön mitoituksesta poikkeamista koskevien säädösten täsmentämistä lapsen oikeuksia vahvistavalla tavalla.

Henkilöstömitoituksen toteutuminen on yksi varhaiskasvatuksen laadun tae. Varhaiskasvatuslaissa (540/2018, 36 §) on sallittu tilapäinen tai lyhytaikainen poikkeama henkilöstön suhdeluvusta lapsen hoitoaikoihin liittyvistä syistä. Varhaiskasvatuslain esitöissä todetaan, että säädetystä suhdeluvusta poikkeaminen pykälässä tarkoitetulla tavalla ei voi olla jatkuvaa eikä päivittäistä eikä se voi kestää koko toimintapäivän ajan, vaan sen tulee olla luonteeltaan lyhytaikaista ja satunnaista. Kunnissa ja jopa kuntien sisällä on kuitenkin tulkittu lain tarkoittamaa tilapäistä ja lyhytaikaista suhdeluvun ylitystä hyvin kirjavasti. Pykälää on tulkittu virheellisesti siten, että se mahdollistaisi suhdeluvuista poikkeamisen henkilöstön poissaolotilanteissa. LSKL pitää pykälään ehdotettua uutta momenttia hyvänä lisäyksenä, sillä se ohjaa pykälän soveltamista nykyistä selkeämmin ja turvaa varhaiskasvatuslain 35 §:n edellyttämän henkilöstön mitoituksen toteutumisen.

Esityksen myötä korostuu oikein mitoitettun henkilöstöresurssin sekä toimivan ja pysyvän sijaisjärjestelmän merkitys. Pikaisella aikataululla erityisesti lyhytaikaisiin sijaisuuksiin voi olla hankala saada henkilöä. Riittävä henkilöstö on paitsi keskeinen varhaiskasvatuksen laadun tae, turvaa se myös henkilöstön jaksamista. Onkin kannatettavaa, että työnantajan velvollisuutta ennakoida ja varautua tiedossa oleviin sijaistarpeisiin vahvistetaan. Samalla on tärkeää, että myös vanhempien suuntaan viestitään miten ja miksi lasten poissaoloista on tärkeä viestiä päiväkodin suuntaan.

Joukko varhaiskasvatuksen asiantuntijoita julkaisi vuonna 2018 selvityksen varhaiskasvatuksessa toteutuneista suhdeluvuista. Kyselyyn vastasi 845 varhaiskasvatuksen työntekijää 95 eri kunnasta. Selvityksen mukaan varhaiskasvatukseen säädetty suhdeluvut ylittyvät jopa päivittäin, erityisesti aamu- ja iltapäivisin. Kyselyyn vastanneista 40,6 % kertoi, että suhdeluvut ylittyivät viikoittain tai useammin keskellä päivää. 23,3 % vastanneista kertoi, että koko päivän kestäviä ylityksiä oli viikoittain tai useammin. Lisäksi 23,6 % vastaajista ilmoitti, että heidän ryhmässään on suhdeluvun ylittävä määrä lapsia joka päivä. Vaikka selvitys ei vastaa tieteellistä tutkimusta, antaa se vahvoja viitteitä siitä, että suhdeluvuista poikkeaminen on valitettavan yleistä. Säädösten täsmentäminen on välttämätöntä varhaiskasvatuksen laadun turvaamiseksi. Suhdeluvuista on pidettävä kiinni käytännössä ja niiden toteutumisesta on valvottava. Yksityisten palvelutuottajien osalta suhdeluvun

toteutumista voivat vääristää esimerkiksi henkilökunnan varhaiskasvatukseen liittymättömät työtehtävät, kuten ruuanlaitto tai siivoustyö.

Lastensuojelun Keskusliitto kannattaa lämpimästi esitysluonnoksessa esille nostettua muutosvaihtoehtoa, jonka mukaisesti poistettaisiin varhaiskasvatusasetuksen 1 §: 2 momentin mukainen osapäiväisiä kolme vuotta täyttäneitä lapsia koskeva suhdeluku 1:13. Mitään perusteita erilliselle suhdeluvulle verrattuna kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen ei ole. Lisäksi, kuten esitysluonnoksessa todetaan, erillistä suhdelukua on hankala soveltaa. Erillisiä osapäiväryhmiä ei myöskään enää juurikaan ole.

Ilmoitusvelvollisuus

esityksen mukaisesti varhaiskasvatuslakiin lisättäisiin uusi 54 a ja b § koskien varhaiskasvatushenkilöstön ilmoitusvelvollisuutta sekä toimenpiteistä ilmoituksen johdosta. Lastensuojelun Keskusliitto kannattaa ehdotusta, sillä se vahvistaa lapsen oikeutta saada laadukasta, varhaiskasvatuslain tavoitteet toteuttavaa varhaiskasvatusta.

Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvalla epäkohdalla tarkoitetaan esitysluonnoksessa varhaiskasvatuslain vastaista toimintaa, esimerkiksi varhaiskasvatuksen laadussa ilmeneviä puutteita, lapsen kaltoinkohtelua tai toimintakulttuuriin sisältyviä lapselle vahingollisia toimia. Myös epäkohdan uhasta, joka on ilmeinen, tulisi ilmoittaa, jotta epäkohtiin voitaisiin puuttua tehokkaasti etukäteen. Ilmoitusvelvollisuus koskisi varhaiskasvatuksen toimipaikan henkilöstömitoitukseen laskettavaa kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä työskentelevää henkilökuntaa, joilla on riittävä asiantuntemus arvioida varhaiskasvatustoiminnan toteuttamista lain edellyttämällä tavalla.

Ilmoitusvelvollisuus olisi osa varhaiskasvatuksen ennakollista valvontaa. Yhdymme esitysluonnoksen näkemykseen, että epäkohtiin tai niiden ukiin puuttuminen on nopeinta, helpointa ja tehokkainta silloin, kun se tapahtuu ensisijaisesti siellä, missä epäkohtia tai niiden uhkia esiintyy. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3. artiklan 2. kohdan mukaan lapsella on oikeus hänen hyvinvoinnilleen välttämättömään suojeluun ja huolenpitoon. Erityinen suojelu ja huolenpito velvoittavat aikuisia varmistamaan lapsen oikeuksien toteutumisen ja myös suojelemaan lapsia heidän oikeuksiinsa kohdistuvilta laiminlyönneiltä. Esitysluonnos noudattaa tätä lapsen oikeuksien sopimuksen periaatetta.

Samalla on tärkeä muistaa, että ilmoitusvelvollisuus on vain osa ennakollista valvontaa. Myös lain toimeenpanoon kokonaisuudessaan (koulutus, ohjeistus ym.) tulee varata riittävät resurssit. Myös kansallista ohjausta tarvitaan. Sosiaalihuoltolakiin säädökset epäkohtien ilmoitusvelvollisuudesta tulivat voimaan vuoden 2016 alussa. Näiden kokemusten pohjalta tiedetään, että työpaikoilla kaivataan yhtenäisiä käytäntöjä ja tarkempaa perehdytystä ja koulutusta ilmoitusvelvollisuudesta sekä siitä, millaisista asioista epäkohtailmoitus tulisi tehdä ja mitkä asiat eivät kuulu

epäkohtailmoittamisen piiriin. Osa työntekijöistä myös pelkää ilmoituksen seuraamuksia³. Riittävä tuki ja selkeät rakenteet ovat keskeisiä, jotta epäkohdat voidaan nostaa esiin ja keskusteltavaksi.

Lisäksi haluamme korostaa, että keskeinen osa lapsen oikeuksia edistävän toimintakulttuurin luomisessa on se, että työyhteisöissä aktiivisesti edistetään ihmisoikeusperustaisen kasvatuksen toteutumista. Päiväkodeissa johtaja vastaa siitä, että työyhteisön kaikkien jäsenten kasvatuskäytännöt toteuttavat lapsen oikeuksia. Myös koko varhaiskasvatuksen henkilöstön peruskoulutukseen tulisi sisällyttää tietoa ja harjoittelua mm. niistä pedagogisista käytännöistä, joilla edistetään lapsen oikeuksien sopimukseen kirjattujen periaatteiden toteuttamista käytännössä.

Varhaiskasvatusta koskevat säädökset saman lain alle

Lastensuojelun Keskusliitto pitää tärkeänä, että esitysluonnoksen ehdotukset koskisivat myös esiopetusta sen toteutuspaikasta riippumatta. Tällä hetkellä esiopetuksen henkilömitoituksesta ja ryhmäkoosta säädetään mm. järjestämispaikasta riippuen sekä varhaiskasvatuslaissa että perusopetuslaissa ja -asetuksessa. Toimintatapa on epäselvä ja tätä tulisi selkiyttää. Lskl esittää, että tulisi selvittää, miten ja millä aikataululla varhaiskasvatuksesta ja siihen kuuluvasta esiopetuksesta voitaisiin säätää saman lainsäädännön alla.

Kiireellinen kehittämistarve - Lapsen tuki varhaiskasvatuksessa

Muistutamme ministeriötä ja hallitusta varhaiskasvatuslakiin jääneestä vakavasta puutteesta, joka on korjattava lapsen oikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen turvaamiseksi. Varhaiskasvatuslakiin on kirjattava säännökset lapsen tarvitseman tuen järjestämisestä varhaiskasvatuksessa sekä konsultoivista psykologipalveluista, jotta jokainen lapsi saa tarvitsemansa tuen tarpeidensa mukaisesti. Tällä hetkellä tuki toteutuu vaihtelevasti ja sen toteutumisessa on alueellisia eroja.ⁱⁱ Kiitämme hallitusohjelman linjausta, että lapsen tuen malli luodaan varhaiskasvatukseen osana toimenpideohjelmaa varhaiskasvatuksen laadun ja tasa-arvon vahvistamiseksi sekä osallistumisasteen nostamiseksi. Uudistuksen lähtökohtana on oltava lapsen oikeus oikea-aikaiseen, riittävään ja tarkoituksenmukaiseen tukeen. Samalla on huolehdittava tuen johdonmukaisesta jatkumosta varhaiskasvatuksesta kouluun. Lastensuojelun Keskusliitto kiittää opetus- ja

kulttuuriministeriötä siitä, että se on nimennyt kesällä työryhmän valmistelevaan oppimisen tukea, lapsen tukea ja inklusion edistämistoimia varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa. Pidämme uudistusta kiireellisenä ja tästä syystä on huolestuttavaa, että työryhmän työskentelylle on asetettu hyvin pitkä määräaika. Vetoamme ministeriöön, että keskeisiltä osin työryhmä tuottaisi lakiesityksiä jo määräaikaansa aiemmin ja että mukaan valmisteluun otetaan lapsi- ja perhejärjestöjen sekä vammaisjärjestöjen edustus.

LÄHTEET

Ranta, S. Kettumäki, S. Tilli, S. Kuitunen, H. Seppänen, E. K. Vikeväkorva, S. (2018): Suhdelukuselvitys - Käyttöasteajattelun vaikutukset, haasteet ja ongelmat.

Vainikainen M.-P., Lintuvuori M., Paananen, M., Eskelinen, M., Kirjavainen, T., Hienonen, N., Jahnukainen, M., Thuneberg, H., Asikainen, M., Suhonen, E., Alijoki, A., Sajaniemi, N., Reunamo, J., Keskinen H. & Hotulainen, R. (2018). Oppimisen tuki varhaislapsuudesta toisen asteen siirtymään: tasa-arvon toteutuminen ja kehittämistarpeet. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 55/2018. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161062/55-2018-Oppimisen_tuki_loppuraportti_27.9..pdf?sequence=4&isAllowed=y

Falk Sonja
Lastensuojelun Keskusliitto