

Asia: VN/18285/2020

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Lausuntopyyntö VN/18285/2020

Hallituksen esitys (luonnos) Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi liittyen varhaiskasvatuslain muuttamiseen. Luonnoksen mukaan on tarkoitus tarkentaa päiväkodin henkilöstön mitoitukselta poikkeamisen alaa. Lisäksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi varhaiskasvatushenkilöstöön kuuluvan velvollisuudesta ilmoittaa havaitsemastaan lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamiseen kohdistuvasta epäkohdasta tai ilmeisen epäkohdan uhasta sekä ilmoituksen johdosta tehtävistä toimenpiteistä epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistamiseksi.

Kuntaliitto on samaa mieltä siitä, että päiväkotitoiminnan mitoitukselta poikkeamiseen liittyvää säännöstä tulisi tarkentaa. Henkilöstön ilmoitusvelvoitteen osalta Kuntaliitto pitää asiaa ongelmallisena, eikä kannata lainsäädännöllisiä muutoksia asiaan liittyen.

Esityksen mukaan esityksestä on neuvoteltu Kuntaliiton, Opetusalan ammattijärjestö OAJ:n sekä Varhaiskasvatuksen Opettajien liiton VOL ry:n kanssa. Kuntaliitto pitää huolestuttavana, että asiasta ei ole käyty neuvotteluja kuntatyönantajat KT:n eikä muiden palkansaajajärjestöjen kanssa.

Kunnissa noudatetaan varhaiskasvatuksesta annettua valtioneuvoston asetuksen mukaista mitoitusta eikä ylityksiä juurikaan ole. Esityksessä on tuotu esiin, että elokuun 2020 puoliväliin mennessä aluehallintovirastot ovat tarkastaneet 559 päiväkodin henkilöstömitoitukset. Valvonta-ohjelman toimeenpanon osalta todetaan, että ylityksiä on ollut vain 18 päivän aikana, mikä vastaa 0,3 %:a kaikista tarkastetuista päivistä. Tulokset on saatu tarkastamalla kuntien ilmoittamia lasten ja henkilöstön läsnäolotietoja kahden viikon ajalta. Myös kuntien omat mitoitukseen liittyvät seurannat osoittavat samaa. Mitoituksen ylityksiä ei juurikaan ole.

Useissa kunnissa on yhteisesti sovittu toimintatavat henkilöstön poissaolotilanteisiin sekä päiväkotien ryhmien muodostamiseen ja täyttämiseen suhteessa henkilöstöön. Tyypillisesti ennalta tiedossa olevien poissaolojen osalta on tehty suunnitelmat siitä, että toimitaan mitoitukseen liittyvien säädösten ja määräysten mukaisesti. Kunnilla on erilaisia sijaisjärjestelmiä ja tyypillisesti mitoituksen toteutumista seurataan säännöllisesti ja päivittäin.

Esityksen mukaan mitoitukseen liittyvää säädöstä muutettaisiin siten, että mitoituksesta ei olisi mahdollista poiketa missään henkilöstön poissaoloon liittyvästä syystä. Kuntaliitto huomauttaa, että Opetus- ja kulttuuriministeriö on ohjeistuksessaan vuodelta 2015 tunnistanut tilanteen, jossa henkilöstö on ennalta arvaamatta poissa. Esityksessäkin mainitun ohjeen mukaan ”Henkilöstömitoitusta tulee noudattaa myös henkilöstön sairaus- ja vuosilomien sekä muiden ennakoitavissa olevien poissaolojen, esimerkiksi koulutukseen osallistumisen vuoksi sekä mahdollisten lomautusten aikana varautumalla niihin etukäteen. Suhdeluvusta poikkeaminen ei näiden syiden perusteella ole asetuksen mukaan mahdollista. Saman päivän aikana tapahtuviin yllättäviin sairauslomiin tulee pyrkiä saamaan sijainen mahdollisimman pian. Toiminnan järjestäjien tulee kiinnittää huomiota riittävään sijaisjärjestelmään.”

On selvää, että henkilöstön osalta yllättäviä ja ennalta arvaamattomia poissaoloja syntyy. Saman toimipisteen osalta voi useakin henkilö olla yllättäen poissa ja tieto poissaolosta tulee esimiehen tietoon aamulla töiden alkaessa. Kuntaliitto esittää huolensa siitä, että nyt pyritään säättämään mitoitukseen liittyvää asiaa siten, että mitään poikkeamisen mahdollisuutta missään tilanteessa ei olisi.

Kuntaliitto huomauttaa, että varhaiskasvatuksen järjestäjillä ei ole mitään mahdollisuuksia ylläpitää järjestelmää, jolla pystyttäisiin vastaamaan kaikkiin yllättäviin ja ennalta arvaamattomiin tilanteisiin. Esityksen mukaisella sääntelyllä aiheutetaan tilanne, mikä on varhaiskasvatuksen järjestäjälle mahdoton. Vaikka on ymmärrettävää, että mitoituksesta ei pääsääntöisesti voi poiketa, syntyy arkitoiminnassa tilanteita, jossa sijaista ei aina ole. Kuntaliitto on huo-lissaan siitä, että näin tiukasta ja joustamattomasta mitoituksesta saattaa syntyä myös tilanteita, jossa ei ole muuta mahdollisuutta, kun siirtää sijais-tustehtäviin henkilöitä, jotka eivät normaalisti ole mitoituksessa ja liikutella henkilöstöä toimipisteiden välillä entistä suuremmissa määrin.

Mikäli henkilöstön äkillisen sairastumisen tai muun yllättävän ja ennalta arvaamattoman tilanteen vuoksi mitoitusta ei voida toteuttaa, Kuntaliitto vaatii esitykseen tarkennuksia siitä mitä mahdollisuuksia kunnalla on siinä tapauksessa tehdä palvelun järjestämisen osalta. Kuntaliitto huomauttaa, että väis-tämättä syntyy tilanteita, joissa sijaista ei hausta huolimatta ole saatu. Mikäli yrityksistä huolimatta mitoitusta ei toteudu, voisiko toimipisteen sulkea ja olla siltä osin järjestämättä varhaiskasvatusta?

Kuntaliitto vaatii, että lakiluonnosta tulee mitoitusta tarkentavan pykälän osalta muuttaa ja huomioida henkilöstön mahdollinen ennalta arvaamaton ja äkillinen poissaolo. Yllättävän ja ennalta arvaamattoman poissaolon osalta tulisi voida mitoituksesta poiketa väliaikaisesti ja pyrkiä siihen, että tarvittava sijainen saadaan mahdollisimman pian. Sijaisen järjestämiseksi tulee varhaiskasvatuksen järjestäjälle antaa realistinen aika mitoituksen saattamiseksi lain ja asetuksen mukaiseksi.

Henkilöstön ilmoitusvelvoite

Esityksen mukaan henkilöstön ilmoitusvelvoitteen tavoitteena on varhaiskasvatuksen ennakollisen valvonnan lisääminen, varhaiskasvatuksen laadun pa-rantaminen sekä lainmukaisen toteutuksen turvaaminen. Lisäksi tavoitteena on vahvistaa varhaiskasvatuksen henkilöstön keinoja puuttua lapsen varhais-kasvatukseen kohdistuviin epäkohtiin tai niiden uhkiin, jotta ne tulisivat tietoon nopeasti ja niihin voitaisiin puuttua ajoissa siellä missä ne esiintyvät.

Kuntaliitto toteaa, että on tärkeää puuttua toimintaan kohdistuviin epäkohtiin ja mahdollisiin uhkiin ja pyrkiä puuttumaan niihin jo ennakolta. Kuntaliitto pi-tää tärkeänä myös varhaiskasvatuksen laadun parantamista sekä lainmukaisen toteutuksen turvaamista.

Kuntaliitto ei kuitenkaan pidä henkilöstön asettamista ennakollisen valvojan rooliin tarkoituksenmukaisena. Kuntaliitto huomauttaa kunnissa jo nyt yleisestä toimintatavasta, jossa työntekijänä toimiva voi ja häntä kannustetaan ilmoittamaan havaitsemistaan epäkohdista esihenkilölleen. Henkilöstö on jo muutenkin velvollinen huolehtimaan varhaiskasvatuslain 10 §:n mukaisesta terveellisestä ja turvallisesta varhaiskasvatusympäristöstä. Monissa kunnissa on myös laadittu kunnan eettiset periaatteet kaiken toiminnan osalta.

Esitysluonnoksessa ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvalla epäkohdalla tarkoitettaisiin varhaiskasvatuslain vastaista toimintaa, esimerkiksi varhaiskasvatuksen laadussa ilmeneviä puutteita, lapsen kaltoinkohtelua tai toimintakulttuuriin sisältyviä lapselle vahingollisia toimia sekä mitoitukseen liittyviä asioita. Luonnoksen mukaan ilmoitusvelvollisuus koskisi nimenomaan sellaisia epäkohtia, jotka kohdistuvat suoraan lapsen varhaiskasvatukseen.

Kuntaliitto huomauttaa, että esityksessä ei tarkemmin arvioida esitetyn mukaisen ilmoitusvelvoitteen suhdetta lastensuojelulain 25 §:n mukaiseen ilmoitusvelvoitteeseen. Tämä saattaa aiheuttaa epäselvyyttä mistä asioista on velvoite ilmoittaa ja kenelle.

Esityksen mukaan varhaiskasvatuksen järjestäjän ja tuottajan on tiedotettava henkilöstölleen ilmoitusvelvollisuudesta ja sen käyttöön liittyvistä asioista. Lisäksi ilmoitusvelvollisuuden toteuttamista koskevat menettelyohjeet on laadittava kirjallisena ja pidettävä julkisesti nähtävillä. Kuntaliitto toteaa, että ilmoitusvelvoitteen toteuttaminen asettaa henkilöstön haastavaan asemaan. Monet ilmoitusvelvoitteeseen liittyvät asiakokonaisuudet vaativat henkilöstöltä subjektiivista arviointia, mikä voi poiketa monin tavoin eri henkilöiden välillä. Ehdotetun ilmoitusvelvollisuuden perusteena oleva epäkohta on luonnoksessa määritelty liian epämääräisesti, jotta varhaiskasvatuksen järjestäjä pystyisi laatimaan sellaiset selkeät asiaan liittyvät ohjeistukset minkä perusteella henkilöstön tulisi toimia. Ohjeista tulisi selkeästi selvittää, milloin henkilöstön tulisi tehdä ilmoitusvelvoitteen mukainen ilmoitus.

Nyt ehdotettu pykälä käsittää ilmoitusvelvollisuuden myös henkilöstön muulla tavoin tietoonsa saamasta epäkohdasta tai sen ilmeisestä uhasta, jota ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluva henkilö ei ole itse voinut todentaa. Tämä osaltaan voi aiheuttaa henkilöstöön kuuluvalla lisärasitetta arvioidessaan kuu-luuko kyseinen asia ilmoitusvelvollisuuden piiriin.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että epäkohdat ja ilmeisen epäkohdan uhat tulevat tietoon ja niihin puututaan riittävän ajoissa. Tämä ei kuitenkaan saa aiheuttaa lisääntyvää hallinnollista työtä ja viedä resursseja lapsiin suunnatusta varhaiskasvatustoiminnasta.

Kuntaliitto ei pidä esitetyn kaltaista henkilöstön ilmoitusvelvoitetta tarkoituksenmukaisena. Henkilöstön työtä hallinnollisiin tehtäviin ei ole syytä enää lisätä. Henkilöstöä ei myöskään tule asettaa ennakkollisen valvojan rooliin. Kuntaliiton näkemyksen mukaan varhaiskasvatustoiminnassa ilmeneviin epäkohtiin ja ilmeisiin epäkohtien ukiin pystytään vastaamaan voimassa olevan lainsäädännön ja kuntien omien ohjeistuksien perusteella tai niitä tarkentamalla. Kuntaliitto vaatii, että kyseisiä pykälä ei tule lisätä varhaiskasvatustalakiin.

Kustannusvaikutukset

Esityksellä ei arvioida olevan taloudellisia vaikutuksia. Esityksen mukaan ilmoitusvelvollisuus ei ole varhaiskasvatustoiminnan järjestämiseen kohdistuva lisävelvoite vaan ennakkollinen varhaiskasvatuksen valvonnan keino. Kuntaliitto pitää kuitenkin uutta velvoitetta uutena tehtävänä, koska tällaista velvoitetta ja siihen liittyviä esityksessä mainittuja hallinnon toimenpiteitä ei ole aiemmin ollut. Esityksen perusteella voidaan olettaa, että ilmoituksen toteuttaminen siten, että

kaikkiin henkilöstön yllättäviinkin poissaoloihin tulee olla järjestely, tulee varhaiskasvatuksen kustannukset nousemaan. Vaikka esityksessä todetaan, että niin olisi tullut olla jo nyt. Ilmoitusvelvoitteen osalta hallintotyö tulee kasvamaan ja siitä johtuen myös varhaiskasvatuksen järjestämisen kustannukset nousevat.

Kuntaliitto vaatii, että esityksen kustannusvaikutukset tulee arvioida uudelleen ja lisääntyneet kustannukset tulee korvata kunnille täysimääräisesti.

SUOMEN KUNTALIITTO

Terhi Päivärinta

johtaja

Jarkko Lahtinen

kehittämispäällikkö

Lahtinen Jarkko
Suomen Kuntaliitto