

Asia: VN/18285/2020

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa otsikkoasiassa.

Esitysluonnoksessa (jäljempänä esitys) ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatuslakia tarkentamalla päiväkodin henkilöstön mitoitukselta poikkeamisen alaa. Varhaiskasvatuslain 36 §:ään esitetään lisättäväksi uusi momentti siitä, että henkilöstömitoituksesta poikkeaminen ei ole mahdollista henkilöstön poissaoloista johtuvista syistä. Pykälän otsikkoon ehdotetaan myös teknisluonteista korjausta.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi säädettäväksi varhaiskasvatuksen henkilökunnan velvollisuudesta ilmoittaa havaitsemastaan lapsen varhaiskasvatukseen kohdistuvasta epäkohdasta tai ilmeisen epäkohdan uhasta (54 a §) sekä toimenpiteistä ilmoituksen johdosta (54 b §). Ilmoituksen voisi tehdä salassapitosäännösten estämättä, eikä ilmoituksen tehneeseen henkilöön saisi kohdistaa kielteisiä vastatoimia. Ilmoitusvelvollisuus olisi osa ennakollista valvontaa.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Päiväkodin henkilöstön mitoitukselta poikkeaminen 36 §

Varhaiskasvatuslain 25 § ja 35 §:ssä säädetään henkilöstön riittävästä määrästä ja mitoitukselta. Mitoitukselta poikkeamisesta säädetään varhaiskasvatuslain 36 §:ssä. Mitoitukselta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksessa varhaiskasvatuksesta (753/2018). Esityksessä (s. 5) on

kuitenkin viitattu asetukseen siten, kuin se oli voimassa ennen 1.8.2020 voimaan astunutta muutosta (1586/2019).

Varhaiskasvatuslain (540/2018) hyväksymisen yhteydessä eduskunta edellytti, että jatkossa seurataan ja arvioidaan päiväkodin henkilöstön mitoituksista poikkeamista koskevan säännöksen toimivuutta ja vaikuttavuutta ja ryhdytään tarvittaessa pikaisesti lasten edun takaaviin riittäviin lainsäädäntötoimiin (EV 67/2018 vp).

Esityksessä on todettu muun ohella, että henkilöstön määrää ja suhdelukuja koskevien säännösten soveltaminen on koettu paikallisella tasolla ongelmalliseksi ja etenkin henkilöstön mitoituksista poikkeamista koskeva pykälä koetaan vaikeaselkoiseksi ja sitä sovelletaan usein virheellisesti. Myös oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa nämä kysymykset ovat nousseet aika ajoin esille. Varhaiskasvatuksen henkilöstömitoituksesta ja tilapäistä poikkeamista koskevan sääntelyn selkeyttämisestä tehtiin myös vuonna 2019 kirjallinen kysymys (vastaus KKV 301/2019 vp).

Varhaiskasvatuksen järjestäjiä on ohjattu edellä sanottujen säännösten soveltamisessa opetus- ja kulttuuriministeriön vuonna 2015 antamalla tiedotteella. Varhaiskasvatuksen valvontaohjelman (2019–2020) liitteenä on julkaistu ohjeistusta (liite 8: Henkilöstömitoitus ja ryhmän enimmäislapsimäärä). Kuntaliitto on puolestaan julkaissut verkkosivuillaan muistion ja laskurin henkilöstön sekä oikean lapsimäärän määrittelemiseksi. Esityksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2007 antamat tuolloin voimassa olleen päivähoitoasetuksen soveltamista koskevat ohjeet ovat edelleen sanotun pykälän osalta asianmukaiset.

Kiinnitän tässä yhteydessä, yleisellä tasolla, huomiota eräisiin pelkästään informaatio-ohjauksen varaan rakentuvan viranomaistoiminnan ohjaamiseen liittyviin näkökohtiin. Valtiontalouden tarkastusvirasto (K 15/2009, s. 26) on katsonut, että: "... terveydenhuoltoa, opetusta ja sen rahoitusta sekä syrjäytymisen ehkäisyä koskevien tarkastushavaintojen perusteella ... väljät normit ja niitä täydentävät suositukset ja muu informaatio-ohjaus eivät kuitenkaan pysty turvaamaan yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista perustuslaissa edellytetyllä tavalla." (Ks. myös TrVM 5/2008 vp). Valtioneuvoston oikeuskansleri on käsitellyt teemaa valvonnan kannalta oppilashuollon järjestämisen asiayhteydessä 30.1.2012 päätöksessään (OKV/6/50/2011): "Oppilashuollon asianmukainen toteutuminen vaatii nykyistä velvoittavampia ja sisältöjä täsmällisemmin määrittäviä säännöksiä. Säännösten asettamat velvollisuudet kuitenkin käytännössä vesittyvät, ellei ole toimivaa valvontajärjestelmää. Valvonta puolestaan edellyttää jonkinlaisia tehosteita tuekseen."

Pidän edellä kuvatuista syistä perusteltuna, että nyt esitetyllä säädösmuutoksella pyritään selkeyttämään pykälän soveltamista tarkentaen päiväkodin henkilöstön mitoituksista poikkeamisen alaa. Minulla ei ole mahdollisuutta arvioida, kuinka pitkälle tai tyhjentävästi esitetty säädösmuutos kuitenkaan ratkaisee esityksessä todettujen henkilöstön määrää ja suhdelukuja koskevien säännösten soveltamis- ja tulkintavaikeuksista aiheutuvia ongelmia paikallisella tasolla. Käsitykseni mukaan soveltamisvaikeuksia ovat aiheuttaneet esimerkiksi esityksessäkin esiin tuotu (s. 12)

osapäiväisten lasten suhdeluvun soveltaminen. Kuten aiemmassa lausunnossani (20.8.2019, EOAK/3895/2019), kiinnitän edelleen huomiota varhaiskasvatuksen ryhmäkokojen, lasten ja kasvattajien välisten suhdelukujen sekä päiväkotien sijaisjärjestelyjen merkitykseen tasa-arvoisen ja laadukkaan varhaiskasvatuksen käytännön toteutumisessa.

Henkilökunnan ilmoitusvelvollisuus 54 a §

Pidän tärkeänä, että esitykseen sisältyy sekä velvoite tiedottaa ja laatia ilmoitusvelvollisuuden toteuttamista koskevat menettelyohjeet, että kielto kohdistaa ilmoituksen tehneeseen henkilöön kielteisiä vastatoimia.

Näkemykseni mukaan esitetyn säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi tarkemmin käsitellä ja ilmetä menettelyohjeesta tiedottamista ja sen sisältöä koskevia seikkoja. Kun kyse on henkilöstölle asetettavasta velvollisuudesta sekä velvoitteista toimenpiteisiin ilmoituksen johdosta, tulisi menettelyohjeista mielestäni selkeästi ilmetä ne päiväkodin henkilökuntaan kuuluvat työntekijät, joita ilmoitusvelvollisuus koskee, miten ja kenelle ilmoitus tehdään, sekä riittävästi ohjausta sen arvoimiseksi, millaisia epäkohtia ilmoitusvelvollisuus koskisi. Ilmoitusvelvollisuudesta ja sen käyttöön liittyvistä asioista tulisi tiedottaa kaikkia päiväkodissa työskenteleviä henkilöitä, myös niitä, joita ilmoitusvelvollisuus ei koskisi.

Säännöksen perustelujen (s. 16) mukaan ilmoitusvelvollisuus koskisi varhaiskasvatuksen toimipaikan henkilöstömitoitukseen laskettavaa kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä työskentelevää henkilökuntaa, koska näillä henkilöstöryhmillä voidaan katsoa olevan riittävä asiantuntemus varhaiskasvatuslain sisällöstä ja varhaiskasvatustoiminnan toteuttamisesta. Esityksessä ei tarkemmin käsitellä esimerkiksi kiertävän varhaiskasvatuksen erityisopettajan asemaa suhteessa ilmoitusvelvollisuuteen.

Pidän itsestään selvänä, että ehdotetun säännöksen estämättä toimipaikan varhaiskasvatushenkilöstöön kuuluva voisi tehdä ilmoituksen myös suoraan varhaiskasvatuksen johtavalle viranhaltijalle tai aluehallintovirastoon, esimerkiksi pelätessään esitetyssä säännöksessä kiellettyjä vastatoimia. Asiaa ei ole tältä osin esityksessä käsitelty. Esityksessä ei ole myöskään kuvattu niitä toimia, joihin voidaan ryhtyä tai joihin työntekijä voi turvautua, jos hän kuitenkin kokee, että hänen kohdistetaan kielteisiä vastatoimia ilmoituksen seurauksena.

Esitys vaikuttaa muutenkin vielä jättävän useita avoimia kysymyksiä. Ilmoitus tulisi ehdotuksen mukaan tehdä ensin kirjallisesti, jonka jälkeen asia tulisi saattaa varhaiskasvatuksen johtavan viranhaltijan tietoon (s. 16) – kirjallista muotoa ei kuitenkaan mainita enää menettelyn tässä vaiheessa. Menettelyn dokumentaatioon ja sen julkisuuteen liittyviä tai tietosuojaan liittyviä kysymyksiä ei ylipäätään käsitellä.

Toimenpiteet ilmoituksen johdosta 54 b §

Mahdollisten toimenpiteiden on esitetty lähtevän paikallisesta ohjauksesta ja neuvonnasta. Jos ne eivät tepsy, tulisi toisessa vaiheessa käyttöön kääntyminen aluehallintoviraston ja sen toimivaltuuksien puoleen. Ilmoituksen tehneelle varhaiskasvatuksen henkilöstöön kuuluvalla tulisi ilmoittaa toimenpiteistä (ehdotettu 5 momentti).

Esitystä on muun ohella perusteltu (s. 3) todeten, että lapsen huoltajilla ei välttämättä ole riittävästi tietoa siitä, toteutuuko lapsen saama varhaiskasvatus varhaiskasvatuslain edellyttämällä tavalla. Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluisi esimerkiksi lapsen fyysinen ja psyykinen kaltoinkohtelu (s. 16). Esityksen mukaan ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvalla epäkohdalla tarkoitettaisiin varhaiskasvatuslain vastaista toimintaa, esimerkiksi varhaiskasvatuksen laadussa ilmeneviä puutteita, lapsen kaltoinkohtelua tai toimintakulttuuriin sisältyviä lapselle vahingollisia toimia. Ilmoitusvelvollisuus koskisi nimenomaan sellaisia epäkohtia, jotka kohdistuvat suoraan lapsen varhaiskasvatukseen, ei muita mahdollisia epäkohtia varhaiskasvatuksen toimipaikan toimintaan liittyen. Näkemykseni mukaan säännöksen sanamuodon perusteella ilmoitusvelvollisuus voisi siten koskea kaikkia niitä tilanteita, joissa toimitaan tai olosuhteet voivat johtaa varhaiskasvatuslain tai sen tavoitteiden toteutumisen vastaiseen tilanteeseen, esimerkiksi jos varhaiskasvatuksen tilat eivät olisi terveellisiä, turvallisia tai vastaisi lapsen yksilöllisiin tarpeisiin tai jossa varhaiskasvatuksen henkilöstön määrästä ja mitoituksesta poikettaisiin lainvastaisesti.

Varhaiskasvatuslain mukaan varhaiskasvatuksen tavoitteena on muun ohella toimia yhdessä lapsen sekä lapsen vanhemman tai muun huoltajan kanssa lapsen tasapainoisen kehityksen ja kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin parhaaksi sekä tukea lapsen vanhempaa tai muuta huoltajaa kasvatustyössä (3 §:n 10. kohta).

Totean, ettei esitetystä säännöksestä tai sen perusteluista lainkaan ilmene tai ole tarkemmin käsitelty, missä tilanteissa tai millä tavoin lapsen huoltajilla tai muilla laillisilla edustajilla olisi mahdollisesti oikeus saada tieto tehdystä ilmoituksesta ja toimenpiteistä sen johdosta.

Muuta

Esityksessä on valvontaviranomaisina viitattu vain varhaiskasvatuslain 10 luvussa tarkoitettuihin valvontaviranomaisiin. Esityksestä ei ilmene, että myös ylimmät laillisuusvalvojat valvovat varhaiskasvatusta perustuslain 108 ja 109 § johtuvien tehtäviensä ja toimivaltansa puitteissa.

Apulaisoikeusasiamies

Pasi Pölönen

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Piatta Skottman-Kivelä

Mäkinen Tiina

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Eduskunnan oikeusasiamiehen
kanslia