

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi varhaiskasvatustalain muuttamisesta

1 Johdanto

Opetus- ja kulttuuriministeriössä on valmisteltu virkatyönä luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi varhaiskasvatustalain muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatustalainia niin, että esityksellä tarkennettaisiin päiväkodin henkilöstön mitoitukselta poikkeamisen alaa. Lisäksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi varhaiskasvatustalainhenkilöstöön kuuluvan velvollisuudesta ilmoittaa havaitsemastaan lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamiseen kohdistuvasta epäkohdasta tai epäkohdan uhasta sekä ilmoituksen johdosta tehtävistä toimenpiteistä epäkohdan tai sen uhan poistamiseksi. Esityksen tavoitteena on selkeyttää päiväkodin henkilöstön mitoitukselta poikkeamisen alaa ja turvata siten päiväkodin henkilöstön mitoituksen toteutuminen lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Lisäksi esityksen tavoitteena on varhaiskasvatuksen ennakollisen valvonnan lisääminen, varhaiskasvatuksen laadun parantaminen sekä lainmukaisen toteutuksen turvaaminen.

2 Lausuntopyyntö, jakelu ja lausunnon antaneet

Hallituksen esityksen luonnos oli lausuntokierroksella 19.10.–18.11.2020. Lausuntopyynnön jake-lussa olivat aluehallintovirastot, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Elinkeinoelämän Keskusliitto EK ry, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Helsingin kaupunki, Hyvinvointialan liitto ry HALI, Ina-rin kunta, Joensuun kaupunki, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry, Korkeasti koulutettujen työ-markkinakeskusjärjestö Akava ry, KT Kuntatyönantajat, Lapsiasiavaltuutetun toimisto, Lastensuojelun Keskusliitto ry, Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry, Oikeuskanslerinvirasto, oikeusministeriö, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry, Opetushallitus, Oulun kaupunki, Pietarsaaren kaupunki, Sosi-aali- ja terveysalan ammattijärjestö Tehy ry, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry, Sotkamon kunta, Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen Lastenhoitoalan Liitto ry, Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry, Suomen Vanhempainliitto ry, Suomen Yrittäjät ry, Tasa-arvoasiain neuvottelukunta TANE, Tasa-arvovaltuutetun toimisto, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Tietosuojavaltuutettu, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK, Työ- ja elinkeinoministeriö, Vaasan kaupunki, valtiovarainministeriö ja Varhaiskasvatuksen opettajien liitto VOL ry.

Esityksestä annettiin 35 lausuntoa. Lausunnon antoivat aluehallintovirastot (yhteislausunto), Edus-kunnan oikeusasiamiehen kanslia, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Helsingin kaupunki, Hyvinvoin-tialan liitto HALI ry, Julkis- ja yksityisalojen toimihenkilöliitto Jyty ry, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry, KT Kuntatyönantajat, Lapsiasiavaltuutettu, Lastensuojelun keskusliitto, Mannerheimin Lastensuojelu-liitto ry, Oikeusministeriö, Opetusalan ammattijärjestö OAJ ry, Opetushallitus, Oulun yliopisto, Pilke Päiväkodit Oy, SAK ry, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira), sosi-

aali- ja terveysministeriö, Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia, Suomen Kuntaliitto, Suomen Lastenhoitoalan Liitto ry, Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry, Suomen Vanhempainliitto, Suomen Yrittäjät, Akava ry, Tehy ry, STTK ry, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL, Tietosuoja-valtuutettu, Touhula varhaiskasvatus Oy, Vaasan kaupunki, valtiovarainministeriö sekä Varhaiskasvatuksen opettajien liitto VOL ry. Lisäksi tasa-arvovaltuutettu ilmoitti, ettei valtuutettu lausu asiassa. Lausunnot ovat luettavissa kokonaisuudessaan esityksen hankesivuilla osoitteessa <https://minedu.fi/hanke?tunnus=OKM040:00/2020>.

3 Yhteenveto lausunnoista

Suurin osa lausunnonantajista kannatti esitettyä varhaiskasvatuslain 36 §:n täsmentämisestä. Pääosa esitykseen varauksella suhtautuneiden lausunnonantajien kommentteista koski esitetyn täsmennyksen kustannusvaikutuksia, sijaisten saatavuuden haasteellisuutta tai sitä, ettei ehdotetulla muutoksella olisi merkittäviä vaikutuksia nykytilanteeseen nähden.

Henkilökunnan ilmoitusvelvollisuuden tavoitteita kannatettiin lausunnoissa laajasti. Ilmoitusvelvollisuus nähtiin keinona varhaiseen puuttumiseen sekä varhaiskasvatuksen laadun parantamiseen ja toiminnan kehittämiseen. Moni lausunnonantaja piti tärkeänä nimenomaista velvoitetta puuttua epäkohtiin viipymättä. Myös pykälään sisältyvä kirjaus vastatoimien kiellosta nähtiin tärkeänä ja sen koettiin madaltavan ilmoittamisen kynnystä. Osa lausunnonantajista kuitenkin katsoi, ettei ilmoitusvelvollisuudesta säättäminen varhaiskasvatuslaissa ole tarpeen. Muutamissa lausunnoissa myös tuotiin esille, että ilmoitusvelvollisuus tulisi lisäämään hallinnollista työtä ja sillä voisi myös olla kielteisiä vaikutuksia varhaiskasvatuksen työyhteisöjen ilmapiiriin. Lisäksi ilmoitusvelvollisuuden perusteluihin tuli runsaasti tarkennusehdotuksia.

Lausunnoissa olleet kommentit ja lausunnonantajien keskeisimmät näkemykset on ryhmitelty alle pykäläkohtaisesti.

3.1 Päiväkodin henkilöstön mitoituksesta poikkeaminen

Suurin osa niistä lausunnonantajista, jotka olivat lausunnossaan ottaneet kantaa varhaiskasvatuslain 36 §:n täsmentämiseen, kannatti ehdotusta. Ehdotetun täsmennyksen koettiin ohjaavan pykälän soveltamista nykyistä selkeämmin ja turvaavan paremmin henkilöstön mitoituksen toteutumisen.

Valtaosa henkilöstön mitoitusta koskevaan muutosehdotukseen kriittisesti suhtautuneista lausunnonantajista katsoi, että mitoituksen täsmennys tulisi lisäämään varhaiskasvatuksen järjestämisen kustannuksia. Muutamassa lausunnossa myös korostettiin, että tiukentamalla henkilöstön mitoituksista poikkeamista koskevaa pykälää luodaan kunnille uusia velvollisuuksia.

Lausunnoissa nousi myös esiin sijaisten saatavuuden haasteellisuus. Lausunnoissa korostettiin, että sijaisten saatavuus vaihtelee ja on jo nykyäänkin tietyillä alueilla erittäin haastavaa. Muutaman lausunnonantajan mukaan varhaiskasvatuksen henkilökunnan mitoitusta koskevaa muutosehdotusta ei voida rakentaa sijaisjärjestelmän varaan, vaan se vaatisi pysyviä järjestelyitä. Tämä koettiin nykyisessä työntekijöiden saatavuustilanteessa erittäin vaikeaksi.

Muutama yksittäinen lausunnonantaja piti ehdotettua muutosta tarpeettomana. Näissä lausunnoissa tuotiin esiin, ettei mitoitussäännöksissä ole nykytilanteessakaan suuria ongelmia. Joissakin lausunnoissa myös painotettiin, ettei mitoitusta koskevasta sääntelystä tulisi tehdä liian tiukkaa, vaan siihen pitäisi jättää riittävästi joustoa yllättävien ja ennalta arvaamattomien muutosten varalta.

Lisäksi useassa lausunnossa nousi esille esityksen vaihtoehtoisissa keinoissa kuvattu muutosvaihtoehto varhaiskasvatusasetuksen (753/2018) 1 §:n 2 momentin mukaisen osapäiväisiä kolme vuotta täyttäneitä lapsia koskevan suhdeluvun 1/13 poistamisesta.

3.2 Henkilökunnan ilmoitusvelvollisuus

Useat lausunnonantajat pitivät henkilökunnan ilmoitusvelvollisuuden tavoitteita kannatettavina. Pyrkimys varhaiskasvatuksen laadun parantamiseen ja lainmukaisen toteutuksen turvaamiseen nähtiin toivottavina tavoitteina. Esityksen katsottiin olevan perusteltu myös lapsen oikeuksien ja lapsen edun ensisijaisuuden näkökulmasta. Moni lausunnonantaja piti tärkeänä, että lakiin lisätään nimenomainen velvoite epäkohtiin puuttumisesta.

Ilmoitusvelvollisuutta pääosin kannatettiin, mutta ilmoitusvelvollisuuden perusteluihin toivottiin tarkennuksia useasta näkökulmasta. Ilmoitusvelvollisuuteen toivottiin tarkennuksia muun muassa sen osalta, ketä ilmoitusvelvollisuus koskee. Myös epäkohdan käsitettä ja menettelyohjeistukseen liittyviä perusteluja toivottiin tarkennettavan. Lisäksi OAJ ry, VOL ry, Suomen Vanhempainliitto sekä Lastensuojelun keskusliitto esittivät, että ilmoitusvelvollisuus tulisi ulottaa koskemaan myös esiopetusta.

Pykälään sisältyvä kirjaus siitä, ettei ilmoituksen tehneeseen henkilöön saa kohdistaa kielteisiä vastatoimia, nähtiin erityisen tärkeänä. Sen koettiin myös osaltaan madaltavan ilmoittamisen kynnystä. Useassa lausunnossa kuitenkin toivottiin, että esityksessä kuvattaisiin tarkemmin toimia, joihin tulee ryhtyä tai joihin työntekijä voi turvautua, jos häneen kohdistetaan kielteisiä vastatoimia ilmoituksen seurauksena.

Ilmoitusvelvollisuuteen kriittisesti suhtautuneet lausunnonantajat katsoivat, ettei ilmoitusvelvollisuuden lisääminen varhaiskasvatuslakiin ole tarpeen, vaan ilmoitusvelvollisuuden tavoitteisiin ja tarpeisiin voidaan vastata jo nykyisen lainsäädännön avulla. Osa lausunnonantajista myös katsoi, että varhaiskasvatuksen ilmapiiri on jo nyt avoin epäkohtiin puuttumiseksi.

Useat lausunnonantajat ottivat kantaa myös muutoksen aiheuttamiin kustannusvaikutuksiin. Osa lausunnonantajista katsoi, että ilmoitusvelvollisuus lisäisi hallinnollista työtä ja tulisi siten lisäämään myös varhaiskasvatuksen järjestämisen kustannuksia. Lisäksi valvontavastuun siirtäminen henkilöstölle ja ilmoitusvelvollisuuden vaikutus varhaiskasvatuksen työyhteisöjen ilmapiiriin aiheuttivat huolta osassa lausunnonantajista.

Lisäksi muutamassa lausunnossa nousi esiin ilmoitusvelvollisuuden suhde lastensuojelulain (417/2007) mukaiseen lastensuojeluilmoitukseen. Näissä lausunnoissa muun muassa esitettiin ilmoitusvelvollisuuden osalta harkittavaksi, riittäisivätkö muiden lakien säännökset vai onko asiasta tarpeellista säätää myös varhaiskasvatuslaissa.

3.3 Toimenpiteet ilmoituksen johdosta

Yleisesti ottaen lausunnonantajat pitivät hyvänä sitä, että havaitut epäkohdat selvitettäisiin ensisijaisesti varhaiskasvatusyksikössä. Lisäksi pidettiin tärkeänä, että laissa määritellään toimenpiteet ilmoituksen johdosta sekä todetaan eri toimijoiden vastuut, velvollisuudet ja oikeudet.

Useat lausunnonantajat pitivät myös hyvänä, että ilmoituksen tehneellä henkilöllä on oikeus saada kohtuullisen ajan kuluessa tietää, mihin toimenpiteisiin ilmoituksen johdosta on ryhdytty. Jotkut lausunnonantajista kuitenkin toivoivat, että esityksessä esiintyviä aikamääreitä kuten ”viipymättä”, ”ilman aiheetonta viivytystä” ja ”kohtuullisen ajan kuluessa” täsmennettäisiin kuvaamalla tarkat määräajat. Lisäksi eduskunnan oikeusasiamiehen ja tietosuojavaltuutetun lausunnoissa todettiin, ettei esityksessä ole käsitelty, missä tilanteissa tai millä tavoin lapsen huoltajilla tai muilla laillisilla edustajilla olisi mahdollisesti oikeus saada tieto tehdystä ilmoituksesta ja toimenpiteistä sen johdosta.