

22.2.2021

Eduskunta
siv@eduskunta.fi

Asia: HE 249/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta

OAJ kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatuslain 36 §:ä Päiväkodin henkilöstön mitoituksista poikkeaminen lisäämällä 3 momentti. Lisäksi varhaiskasvatuslakiin lisättäisiin esityksen mukaan pykälät 57 a § Henkilökunnan ilmoitusvelvollisuus ja 57 b § Toimenpiteet ilmoituksen johdosta.

Esityksessä todetaan, että henkilöstömitoituksen toteutuminen on yksi varhaiskasvatuksen laadun tae. Henkilöstön määrää varhaiskasvatuksessa säännellään lasten ja henkilöstön välisellä suhdeluvulla.

Säädös päiväkotien henkilöstömitoituksesta poikkeamiseksi on koettu paikallisella tasolla ongelmalliseksi ja sitä on sovellettu virheellisesti. Esimerkiksi varhaiskasvatusasetuksen 1 §:n 2 momentin mukaisen osapäiväisiä kolme vuotta täyttäneitä lapsia koskevan suhdeluvun 1/13 käyttö aiheuttaa suhdelukyylityksiä. Suhdelukumitoituksen yhtenä ongelmana on myös se, että suhdelukuja tarkastellaan päiväkotitasolla, ei lapsiryhmän tasolla.

Esityksessä todetaan myös, että lainsäädännöstä on puuttunut varhaiskasvatushenkilöstöön kuuluvan velvollisuus ilmoittaa lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamiseen kohdistuvasta epäkohdasta tai ilmeisen epäkohdan uhasta.

OAJ kannattaa esitettyjä muutoksia, mutta haluaa nostaa esiin niihin liittyviä kehittämissuhteita, joilla parannetaan varhaiskasvatuksen laatua, turvataan lapsen etu sekä vaikutetaan henkilöstön työhyvinvointiin ja alan vetovoimaan.

36 §. Päiväkodin henkilöstön mitoituksista poikkeaminen

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että pykälään lisättäisiin uusi momentti, jolla tarkennetaan päiväkodin henkilöstön mitoituksista poikkeamisen alaa siten, että poikkeaminen suhdeluvuista ei olisi sallittua henkilöstön poissaoloista johtuvista syistä.

22.2.2021

OAJ kannattaa varhaiskasvatuslain 36 §:n tarkentamista 3 momentilla esityksen mukaan. Säännöskohtaisissa perusteluissa tarkennetaan, että tällaisia henkilöstön poissaoloja ovat muun muassa henkilöstön koulutuksesta johtuvat syyt, henkilöstön vuosilomat, henkilöstön lomauttaminen ja henkilöstön sairastuminen. OAJ pitää tärkeänä, että perusteluissa on tarkennettu muun muassa juuri näiden syiden kuuluvan 3 momentin soveltamisalaan. Lisäksi OAJ pitää hyvänä, että perusteluissa todetaan varhaiskasvatuksen järjestäjän velvollisuudesta huolehtia riittävästä henkilöstöressurssista ja sijaisjärjestelmästä, joiden avulla pystytään nopeasti saavuttamaan myös vaikeasti ennakoitavissa tilanteissa lain edellyttämä henkilöstömitoitus

Yksi lapsi sijoitettuna yhdelle paikalle

Esityksen lapsivaikutuksissa todetaan, että hallituksen yksi tavoite on varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nostaminen. Osallistumisasteen nostaminen vaatii varhaiskasvatuksen laatuun panostamista, sillä laatu ja saatavuus vaikuttavat vanhempien päätöksiin lasten varhaiskasvatukseen osallistumisesta. Esitysluonnoksessakin todetaan, että riittävä henkilöstön määrä on yksi keskeisimpiä varhaiskasvatuksen laadun osatekijöitä henkilöstön osaamisen ja koulutuksen ohella.

Voimassa olevan asetuksen mukaan päiväkodissa tulee kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olla vähintään yksi henkilö, jolla on varhaiskasvatuslain (540/2018) 26–28 §:ssä säädetty ammatillinen kelpoisuus, enintään seitsemää enemmän kuin viisi tuntia päivässä varhaiskasvatuksessa olevaa kolme vuotta täyttäneitä lasta kohden. Enintään neljää alle kolmivuotiaista lasta kohden tulee päiväkodissa kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olla vähintään yksi henkilö, jolla on edellä tarkoitettu ammatillinen kelpoisuus.

OAJ nostaa edelleen esiin tarpeen poistaa varhaiskasvatusasetuksen 1 §:n 2 momentin mukaisen osapäiväisiä kolme vuotta täyttäneitä lapsia koskevan suhdeluvun 1/13. Erillistä suhdelukua osapäiväisessä varhaiskasvatuksessa olevien lasten kohdalla on käytännössä monin paikoin erittäin hankala soveltaa, koska lapset harvoin voivat tosiasiallisesti käyttää samaa varhaiskasvatuspaikkaa vuorotellen. Usein osapäiväiset lapset ovat samanaikaisesti paikalla ja silloin henkilöstömitoitus ei toteudu.

Myös Aluehallintovirasto on kiinnittänyt tähän huomiota. Aluehallintovirasto (2020) toteaa, että erilaisten suhdelukujen mukaan laskettuna lapsiryhmän lapsimäärä vaihtelee, jonka takia läsnä olevien lasten määrän laskeminen saattaa olla haasteellista.

Virheellinen laskentatapa aiheuttaa tarpeettomia ylityksiä. Aluehallintovirasto (2020) toteaa, että yksi ylityksiin johtava tilanne on, että lasten suunnitellut varhaiskasvatus-

22.2.2021

ajat eivät toteudu suunnitellusti, jolloin samaa varhaiskasvatuspaikkaa käyttää kaksi lasta yhtä aikaa. Nämä ylitykset vaikuttavat negatiivisesti sekä varhaiskasvatuksen henkilöstöön että lapsiin. Henkilöstömitoituksesta poikkeaminen vaarantaa varhaiskasvatuksen laadun eikä poikkeaminen ole lapsen edun mukaista.

OAJ esittää, että varhaiskasvatuksen laatuun panostamisen sekä henkilöstön riittävyyden näkökulmasta on välttämätöntä luopua varhaiskasvatusasetuksen 1 §:n 2 momentin mukaisesta osapäiväisiä kolme vuotta täyttäneitä lapsia koskevasta suhdeluvusta 1/13. Muutos rauhoittaisi lapsiryhmää, kun lapset eivät vaihdu päivittäin ja henkilökuntaa on riittävästi. Riittävä ja korkeasti koulutettu henkilöstö mahdollistaa lasten kehityksen ja oppimisen edistämisen, lasten yksilöllisen huomioimisen sekä lasten tuen tarpeiden havaitsemisen ja tuen toteuttamisen. Hallituksen esityksessäkin todetaan, että henkilöstön määrä vaikuttaa myös varhaiskasvatuksen henkilöstön jaksamiseen. Muutoksella voidaan parantaa myös varhaiskasvatuksen työskentelyolosuhteita ja vaikuttaa työhyvinvointiin, mikä puolestaan voisi lisätä varhaiskasvatusalan vetovoimaa, kuten hallituksen esityksen yhteiskunnallisissa vaikutuksissa todetaan.

OAJ ei pidä tätä kuitenkaan vaihtoehtona nyt esitetulle täsmennykselle, vaan välttämättömänä toimenä sen lisäksi. Henkilöstömitoituksesta poikkeamista on täsmennettävä nyt esitetyllä 36 §:n 3 momentilla, sillä lomia, lomautusta, koulutusta tai sairauspoissaoloja koskevat poikkeamiset mitoituksessa eivät liity vain kolme vuotta täyttäneiden lasten suhdeluvun noudattamatta jättämiseen. Tarvitaan siis sekä varhaiskasvatuslain 36 §:n 3 momentin lisääminen, että varhaiskasvatusasetuksen 1 §:n 2 momentin poistaminen.

Lisäksi OAJ esittää, että henkilöstömitoitusta tulee tarkastella lapsiryhmätasolla, ei päiväkotitasolla. Näin varmistettaisiin riittävä henkilöstö lapsiryhmässä koko päiväksi ja siten turvattaisiin varhaiskasvatuksen tavoitteiden toteutuminen ja lapsen etu.

Varhaiskasvatuksen henkilökunnan ilmoitusvelvollisuus ja toimenpiteet ilmoituksen johdosta

Nykyisessä varhaiskasvatuslaissa ei ole määritelty varhaiskasvatuksen henkilöstön velvollisuutta ilmoittaa epäkohdasta tai ilmeisen epäkohdan uhasta, joka koskee lapsen varhaiskasvatuksen toteutumista. Esityksessä todetaan, että ilmoitusvelvollisuuden tavoitteena on varhaiskasvatuksen ennakollisen valvonnan lisääminen, varhaiskasvatuksen laadun parantaminen ja lainmukaisen toteutuksen turvaaminen. Ilmoitusvelvollisuus koskisi varhaiskasvatushenkilöstöön laskettavia kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä työskenteleviä henkilöitä sekä varhaiskasvatuksessa työskentelevää erityisopettajaa.

OAJ kannattaa varhaiskasvatushenkilöstön ilmoitusvelvollisuutta ja näkee sen keinona varhaiseen puuttumiseen sekä laadun parantamiseen. Se on lapsen edun

22.2.2021

mukaista. OAJ kannustaakin, että varhaiskasvatuksen järjestäjät ja tarjoajat näkevät ilmoitusvelvollisuuden varhaiskasvatuksen laadun ja toiminnan kehittämisen näkökulmasta.

57 a § Henkilökunnan ilmoitusvelvollisuus

OAJ pitää hyvänä, että ilmoitus epäkohdasta tai ilmeisen epäkohdan uhasta lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamiseksi tulee tehdä kirjallisena toimipaikan toiminnasta vastaavalle johtajalle, jotta ilmoitukset voidaan dokumentoida. Lisäksi OAJ pitää hyvänä, että ilmoituksen vastaanottajan tulee ilmoittaa asiasta varhaiskasvatuksen johtavalle viranhaltijalle. OAJ näkee tarpeelliseksi, että säännöskohtaisissa perusteluissa on nostettu esimerkkejä, mitä epäkohdalla voidaan tarkoittaa.

OAJ pitää myös keskeisenä, että varhaiskasvatuksen henkilöstöä tiedotetaan ja ohjeistetaan ilmoitusvelvollisuudesta. On hyvä, että tiedotetaan myös niitä toimipaikassa työskenteleviä henkilöitä, joita ilmoitusvelvollisuus ei koske. OAJ pitää hyvänä, että menettelyohjeet tulee laatia kirjallisena ja ne tulee olla julkisesti nähtävillä.

OAJ pitää erittäin tärkeänä myös, että laissa on kirjaus, ettei ilmoituksen tehneeseen henkilöön saa kohdistaa kielteisiä vastatoimia tai seurauksia ilmoituksen johdosta. Ilmoitus tulee nähdä lapsen edun turvaamisena ja varhaiskasvatuksen kehittämisenä.

Ilmoitusvelvollisuuden osalta tulee kiinnittää erityistä huomiota päiväkodin johtajan resursseihin. OAJ on esittänyt, että jokaiseen päiväkotiin tarvitaan läsnä oleva toimivaltainen esihenkilö ja johtamista on resursoitava siten, että lähijohtajalla on johdettavanaan enintään 20 henkilöä.

57 b § Toimenpiteet ilmoituksen johdosta

OAJ pitää hyvänä, että laissa määritellään toimenpiteet ilmoituksen johdosta sekä todetaan eri toimijoiden vastuut, velvollisuudet ja oikeudet. 57 b §:n 1 momentin mukaan ilmoituksen vastaanottaneen varhaiskasvatuksen toimipaikan toiminnasta vastaavan henkilön tulee ilman aiheutonta viivästystä käynnistää toimet epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistamiseksi. OAJ esittää, että myös 57 b §:n 2–4 momenteissa säädetään, että toimenpiteisiin on ryhdyttävä ilman aiheutonta viivytystä.

OAJ kannattaa, että laissa on määritelty myös ilmoituksen tehneen henkilön oikeus saada kohtuullisen ajan kuluessa tietää, mihin toimenpiteisiin ilmoituksen johdosta on ryhdytty.

22.2.2021

OAJ pitää hyvänä kirjauksena myös, että jos varhaiskasvatustoimintaa koskeva epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistamisen muutoksella on erityistä merkitystä lapsen kasvun ja kehityksen kannalta, muutoksen kohteena olevan lapsen vanhemmalle tai muulle huoltajalle on muutoksesta ilmoitettava.

Esiopetus ja ilmoitusvelvollisuus

OAJ kiittää, että varhaiskasvatuslain 1 §:n 6 momentti koskee myös pykälää 57 a ja 57 b, jolloin ilmoitusvelvollisuus koskee myös päiväkodissa järjestettävää esiopetusta.

OAJ esittää, että aluehallintoviraston valvontaoikeus laajenisi koskemaan myös perusopetuksessa järjestettävää esiopetusta. Tämä olisi yhdenvertaista ja lapsen edun mukaista. Oikeusturva ei saa riippua siitä, missä paikassa esiopetusta järjestetään.

Perhepäivähoito

OAJ:n näkemys on, että ilmoitusvelvollisuus ei toimi perhepäivähoidon osalta ja sen voisi sulkea ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. OAJ esittää, että perhepäivähoidon osalta säädettäisiin perhepäivähoidolle erillinen valvonta. Valvontaviranomaisena toimivalle kunnalle tulisi säätää velvoite käydä valvontakäynnillä vähintään kerran tai kaksi vuodessa perhepäivähoitoa järjestävän luona.

OAJ:n esitykset

OAJ kannattaa, että varhaiskasvatuslakia täsmennetään lisäämällä 36 §:än 3 momentti. On välttämätöntä, että sen lisäksi poistetaan varhaiskasvatusasetuksen 1 §:n 2 momentin mukainen osapäiväisiä kolme vuotta täyttäneitä lapsia koskeva suhdeluku 1/13. Lisäksi henkilöstömitoituksen tarkastelu tulee muuttaa päiväkotitasolta ryhmätasolle.

OAJ kannattaa Varhaiskasvatuslakiin lisättäväksi pykälää 57 a § Henkilökunnan ilmoitusvelvollisuus ja 57 b § Toimenpiteet ilmoituksen johdosta. 57 b §:n 2–4 momentteihin tulee lisätä, että toimenpiteisiin on ryhdyttävä ilman aiheetonta viivytyksiä. Lisäksi tulee kiinnittää huomiota varhaiskasvatuksen toimipaikan toiminnasta vastaavan henkilön resursseihin muun muassa siten, että hänellä on johdettavaan enintään 20 henkilöä.

22.2.2021

OAJ esittää, että aluehallintoviraston valvontaoikeus laajenisi koskemaan myös perusopetuksessa järjestettävää esiopetusta. Tämä olisi yhdenvertaista ja lapsen edun mukaista eikä oikeusturva saa riippua siitä, missä paikassa esiopetusta järjestetään.

OAJ:n näkemys on, että perhepäivähoidon voisi sulkea ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Perhepäivähoidon osalta tulisi säätää perhepäivähoidolle erillinen valvonta. Valvontaviranomaisena toimivalle kunnalle tulisi säätää velvoite käydä valvontakäynnillä vähintään kerran tai kaksi vuodessa perhepäivähoitoa järjestävän luona.

Opetusalan Ammattijärjestö OAJ

Heljä Misukka
koulutusjohtaja

Minttu Ilveskivi-Hentilä
erityisasiantuntija