



Käsiteltävä tässä kokouksessa

§ 803

Lausunto opetus- ja kulttuuriministeriölle varhaiskasvatuslain muuttamisesta

HEL 2020-011525 T 03 00 00

Päätös

Kaupunginhallitus antoi opetus- ja kulttuuriministeriölle seuraavan lausunnon:

Voimassa oleva varhaiskasvatuslaki antaa mahdollisuuden poiketa päiväkodin henkilöstömitoituksesta vain lapsen hoitoaikoihin liittyvästä syystä. Mitoituksesta poikkeamista koskeva pykälä on koettu vaikeaselkoiseksi ja sitä sovelletaan usein virheellisesti. Hallituksen esitysluonnoksessa tarkennetaan, että mitoituksesta poikkeaminen ei ole sallittua henkilöstön poissaoloista johtuvista syistä. Lisäksi varhaiskasvatustalakiin ehdotetaan lisättäväksi henkilöstölle velvollisuus ilmoittaa havaitsemastaan lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamiseen kohdistuvasta epäkohdasta tai epäkohdan uhasta. Helsingin kaupunki katsoo, että muutosehdotukset liittyvät hyvin tärkeisiin asioihin varhaiskasvatuksen toteuttamisessa.

Helsingin päiväkodeissa noudatetaan valtioneuvoston asetuksen mukaista henkilöstömitoitusta. Kaupungilla on yhteisesti sovitut käytännöt sekä päiväkotiryhmien muodostamiseen että henkilöstön poissaolotilanteisiin. Lomien ja muiden tiedossa olevien poissaolojen varalle tehdään suunnitelmat ja hankitaan tarvittava määrä sijaisia, jotta mitoitus toteutuu. Helsingissä on viime vuosina lisätty omien sijaisten määrää ja kehitetty sijaisjärjestelmää. Mitoituksen toteutumista seurataan säännöllisesti.

Ennalta tiedossa olevien poissaolojen lisäksi esitysluonnos koskee myös äkillisistä sairauspoissaoloista johtuvia tilanteita, joihin varautuminen on vaikeampaa. Varhaiskasvatuslaki edellyttää, että varhaiskasvatusta on järjestettävä siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Laissa tulisi selkeästi tuoda esiin, millaisia mahdollisuuksia kunnalla on tilanteessa, jossa mitoitusta ei voida toteuttaa henkilöstön äkillisen sairastumisen vuoksi. Helsingissä on mittavia vaikeuksia varhaiskasvatuksen henkilöstön saatavuudessa, eikä sijaista ole kaikissa tilanteissa saatu hausta huolimatta.

Varhaiskasvatushenkilöstön saatavuuteen liittyvillä ongelmilla on merkittävä vaikutus henkilöstömitoitukseen toteutumiseen. Äkillisiin pois-



saoloihin on varauduttu monin eri tavoin, mutta henkilöstön sairastumisesta ei voida päiväkohtaisesti ennakoida. Saatavilla oleva henkilökunta on etenkin Helsingissä rajallinen, eikä mitoitukseen nähden tarvittava määrää sijaisia ole aina saatavilla. Kun henkilöstömitoitus ei yllättävän tilanteen vuoksi toteudu eikä sijaista onnistuta saamaan, henkilöstöä siirretään päiväkotien välillä.

Helsingin kaupunki pitää varhaiskasvatushenkilöstön ilmoitusvelvollisuutta tärkeänä asiana, mutta sitä tulisi tarkentaa ja täsmentää. Esitysluonnoksessa todetaan, että henkilöstöllä ei ole tällä hetkellä velvollisuutta ilmoittaa kenellekään epäkohdasta tai ilmeisen epäkohdan uhasista. Vaikka velvollisuutta ei ole laissa, on selvää, että työntekijä on velvollinen ilmoittamaan havaitsemistaan epäkohdista esihenkilölleen ja muullakin tavoin huolehtimaan terveellisestä ja turvallisesta varhaiskasvatusympäristöstä. Tähän ohjaa Helsingissä myös kaupunginhallituksen hyväksymät Helsingin kaupungin eettiset periaatteet.

Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvia epäkohtia tulisi avata tarkemmin. Esitysluonnoksessa epäkohdalla tarkoitetaan varhaiskasvatuslain vastaista toimintaa, esimerkiksi varhaiskasvatuksen laadussa ilmeneviä puutteita, lapsen kaltoinkohtelua tai toimintakulttuuriin sisältyviä lapselle vahingollisia toimia. Ilmoitusvelvollisuus koskisi suoraan lapsen varhaiskasvatukseen kohdistuvia epäkohtia. Tämä on tarpeellinen täsmennys, mutta jättää kuitenkin paljon tilaa henkilöstön omalle arvioinnille.

Lapsen kaltoinkohtelu on aina vakava asia, johon tulee puuttua välittömästi. Helsingillä on kattava menettelytapaohjeistus lastensuojelulain mukaisesta ilmoitusvelvollisuudesta lastensuojeluun ja poliisille. Lapsen kaltoinkohtelun määritelmää tulisi kuitenkin tarkentaa. Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, onko varhaiskasvatuslakiin ehdotetun ilmoitusvelvollisuuden suhdetta lastensuojelulakiin mietitty. Jos lapsen kaltoinkohtelusta tehdään ilmoitus lastensuojeluun ja poliisille, ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista tehdä lisäksi varhaiskasvatuslain mukaista ilmoitusta.

Arviointi siitä, sisältyykö toimintakulttuuriin lapselle vahingollisia toimia, voi poiketa monin tavoin eri henkilöiden välillä. Epäkohtia voi olla joissain tilanteissa hankala arvioida, etenkin ilmeistä epäkohdan uhkaa. Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvat epäkohdat tulee olla laissa täsmällisemmin määritelty, jotta ehdotus toteutuisi yhdenmukaisella tavalla ja täyttäisi sille asetetut tavoitteet.

Täsmällisemmän määrittelyn lisäksi ilmoitusvelvollisuus tulisi rajata varhaiskasvatushenkilöstön itse havaitsemiin epäkohtiin ja epäkohdan ilmeisiin uhkiin. Nyt ehdotus velvoittaa henkilöstön ilmoittamaan myös



muulla tavoin tietoonsa saamasta epäkohdasta, vaikkei ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluva työntekijä ole itse voinut sitä todentaa.

Helsingin kaupunki 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 lapsille suunnatusta toiminnasta. Helsingin kaupungin näemyksen mukaan varhaiskasvatuksessa ilmeneviin epäkohtiin pystytään vastaamaan voimassa olevan lainsäädännön ja ohjeistusten perusteella.

Esittelijä

kansliapäällikkö
Sami Sarvilinna

Lisätiedot

Maria Nyfors, kaupunginsihteeri, puhelin: 310 21731
maria.nyfors(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntö
- 2 Begäran om utlåtande från undervisnings- och kulturministeriet
- 3 Luonnos hallituksen esitykseksi
- 4 Utkast till regeringens proposition

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Otteet

Ote
Opetus- ja kulttuuriministeriö

Päätösehdotus

Päätös on ehdotuksen mukainen.

Esittelijän perustelut

Opetus- ja kulttuuriministeriö pyytää kaupungin lausuntoa varhaiskasvatustilain muutoksesta, jolla tarkennetaan päiväkodin henkilöstön mitoittamisesta poikkeamisen alaa ja säädetään varhaiskasvatustilain henkilöstön velvollisuudesta ilmoittaa havaitsemistaan epäkohdista.

Henkilöstön määrää päiväkodeissa säännellään lasten ja henkilöstön välisellä suhdeluvulla. Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan näiden säännösten soveltaminen on koettu paikallisella tasolla ongelmalliseksi ja henkilöstön mitoittamisesta poikkeamista koskevaa pykälää sovelletaan usein virheellisesti. Tilapäistä poikkeamista tapahtuu laajasti tilan-



teissa, joissa henkilöstöä puuttuu esimerkiksi sairauspoissaolojen vuoksi, vaikka varhaiskasvatuslaki antaa mahdollisuuden poiketa mitoituksesta vain lapsen hoitoaikoihin liittyvistä syistä. Esityksen tavoitteena on selkeyttää mitoituksesta poikkeamisen alaa ja turvata mitoituksen toteutuminen lainsäädännön edellyttämällä tavalla.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi varhaiskasvatushenkilöstön velvollisuudesta ilmoittaa havaitsemastaan lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamiseen kohdistuvasta epäkohdasta tai epäkohdan uhasesta sekä ilmoituksen johdosta tehtävistä toimenpiteistä.

Lausuntopyyntö ja luonnos hallituksen esitykseksi ovat kokonaisuudessaan esityksen liitteinä.

Hallintosäännön 19 luvun 5 §:n mukaan kaupunginhallitus antaa kaupungin lausunnot ulkopuolisille. Kasvatus- ja koulutuslautakunta on 10.11.2020 § 267 antanut asiasta lausuntonsa kaupunginhallitukselle. Esitys kaupungin lausunnoksi on sisällöllisesti sen mukainen.

Lausunnon antamisen määräaika on 18.11.2020, joten asia on käsiteltävä tässä kokouksessa. Lausunto annetaan vastaamalla lausuntopalvelu.fi:ssä julkaistuun lausuntopyyntöön.

Esittelijä

kansliapäällikkö
Sami Sarvilinna

Lisätiedot

Maria Nyfors, kaupunginsihteeri, puhelin: 310 21731
maria.nyfors(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntö
- 2 Begäran om utlåtande från undervisnings- och kulturministeriet
- 3 Luonnos hallituksen esitykseksi
- 4 Utkast till regeringens proposition

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Otteet

Ote

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Päätöshistoria

Postiosoite

PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
kaupunginkanslia@hel.fi

Käyntiosoite

Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

Puhelin

+358 9 310 1641

Faksi

+358 9 655 783

Y-tunnus

0201256-6

Tilinro

FI0680001200062637

Alv.nro

FI02012566



Kasvatus- ja koulutuslautakunta 10.11.2020 § 267

HEL 2020-011525 T 03 00 00

Lausunto

Kasvatus- ja koulutuslautakunta antoi kaupunginhallitukselle hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle laiksi varhaiskasvatustilain muuttamisesta seuraavan lausunnon:

Varhaiskasvatustilain muutosehdotukset liittyvät tärkeisiin asioihin varhaiskasvatustilain toteuttamisessa. Esityksessä tarkennetaan henkilöstön mitoittamiseen liittyen, että mitoittamisesta poikkeaminen ei ole sallittua henkilöstön poissaoloista johtuvista syistä. Lisäksi varhaiskasvatustilain ehdotetaan lisättäväksi varhaiskasvatustilainhenkilöstöä koskeva ilmoitusvelvollisuus havaitsemastaan lapsen varhaiskasvatustilain toteuttamiseen kohdistuvasta epäkohdasta tai epäkohdan uhasta.

Helsingissä noudatetaan varhaiskasvatustilain annettua valtioneuvoston asetuksen mukaista mitoittamista. Käytössä on yhteisesti sovitut toimintatavat henkilöstön poissaolotilanteisiin sekä päiväkotien ryhmien muodostamiseen ja täyttämiseen suhteessa henkilöstöön. Ohjeistuksen mukaan tulee huolehtia siitä, että lomien ja muiden tiedossa olevien henkilöstön poissaolojen varalle on tehty suunnitelma ja hankitaan tarvittava määrä sijaisia, jotta mitoittaminen toteutuu. Kaupungilla on olemassa sijaisjärjestelmä ja mitoittamisen toteuttamista seurataan säännöllisesti. Helsingissä on viime vuosina lisätty omien sijaisten määrää ja kehitetty sijaismalleja. Lakiesityksessä tarkennuksella henkilöstön mitoittamisesta poikkeamisella halutaan korostaa, että poikkeaminen ei ole sallittua henkilöstön poissaoloista johtuvista syistä. Tällä tarkoitetaan myös äkillisistä sairauspoissaoloista johtuvia tilanteita.

Kunnan on järjestettävä varhaiskasvatustilain siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Mikäli henkilöstön äkillisen sairastumisen vuoksi mitoittamista ei voida toteuttaa, tulisi selkeästi tuoda esille, mitä mahdollisuuksia kunnalla on siinä tapauksessa tehdä palvelun järjestämisen osalta. Varhaiskasvatustilainhenkilöstön osalta on rekrytointivaikeuksia ja on tilanteita, joissa sijaista ei ole hausta huolimatta saatu.

Kasvatus- ja koulutuslautakunta korostaa varhaiskasvatustilain toiminnassa ilmenneitä haasteita henkilöstön saatavuuden suhteen ja sen vaikutusta henkilöstön mitoittamiseen. Helsingissä tähän on varauduttu sijaisjärjestelyillä monin eri tavoin. Kuitenkin henkilöstön sairastumien on asia, jota ei voida ennakoita päiväkohtaisesti. Kun mitoittaminen ei yllättävän tilanteen vuoksi toteudu, eikä sijaista tilauksesta huolimatta saada, siirretään henkilöstöä päiväkotien välillä jotta mitoittaminen toteutuu. Saatavilla

Postiosoite

PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
kaupunginkanslia@hel.fi

Käyntiosoite

Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

Puhelin

+358 9 310 1641

Faksi

+358 9 655 783

Y-tunnus

0201256-6

Tilinro

F10680001200062637

Alv.nro

F102012566



oleva henkilökunta on kuitenkin etenkin Helsingissä rajallinen ja tämän vuoksi ei ole aina saatavilla tilattua ja mitoitukseen nähden tarvittavaa määrää sijaisia.

Kasvatus- ja koulutuslautakunta pitää varhaiskasvatushenkilöstön ilmoitusvelvollisuutta tärkeänä, mutta sitä tulisi tarkentaa ja täsmentää. Luonnoksessa todetaan, että tällä hetkellä henkilöstöllä ei ole velvollisuutta ilmoittaa kenellekään epäkohdasta tai ilmeisen epäkohdan uhas- ta. Vaikka tällaista velvollisuutta ei ole suoranaisesti laissa, on selvää, että työntekijänä toimiva on velvollinen ilmoittamaan havaitsemistaan epäkohdista esihenkilölleen ja muullakin tavoin on velvollinen huolehti- maan varhaiskasvatustilanteiden 10 §:n mukaisesta terveellisestä ja turvalli- sesta varhaiskasvatustyöympäristöstä. Tähän ohjaa Helsingissä myös kaupunginhallituksen hyväksymät Helsingin kaupungin eettiset periaat- teet.

Ilmoitusvelvollisuuden piiriin sisältyviä epäkohtia tulisi avata tarkemmin. Esitysluonnoksessa ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvalla epäkohdal- la tarkoitettaisiin varhaiskasvatustilanteista vastaavaa toimintaa, esimerkiksi varhaiskasvatustilanteiden laadussa ilmeneviä puutteita, lapsen kaltoinkohtel- lua tai toimintakulttuuriin sisältyviä lapselle vahingollisia toimia. Tätä on luonnoksessa täsmennetty siten, että ilmoitusvelvollisuus koskisi nime- nomaan sellaisia epäkohtia, jotka kohdistuvat suoraan lapsen varhais- kasvatukseen. Tämä on tarpeellinen täsmennys, mutta jättää kuitenkin paljon tilaa henkilöstöön kuuluvan omalle subjektiiviselle arvioinnille.

Lapsen kaltoinkohtelu on aina merkittävä ja vakava asia, johon tulee puuttua välittömästi. Helsingillä on kattava menettelytapaohjeistus las- tensuojelulain mukaisesta ilmoitusvelvollisuudesta lastensuojeluun ja poliisille. Lapsen kaltoinkohtelun määritelmää tulisi kuitenkin tarkentaa. Esityksessä ei tuoda esille onko lapsen kaltoinkohtelun tilanteissa mie- titty suhdetta lastensuojelulain 25 §:n mukaiseen lastensuojeluilmoituk- seen ja ilmoitukseen poliisille. Tällaisissa tilanteissa ei välttämättä olisi tarkoituksenmukaista tehdä lisäksi ehdotettua varhaiskasvatustilanteen mu- kaista ilmoitusta.

Toisena huomiona tuodaan esille, että arviointi toimintakulttuuriin sisäl- tyvistä lapselle vahingollisista toimista vaatii subjektiivista arviointia, mikä voi poiketa monin tavoin eri henkilöiden välillä. Ehdotetun ilmoi- tusvelvollisuuden perusteena oleva epäkohta tulee olla laissa täsmälli- semmin määritelty, jotta ehdotus toteutuisi tarkoituksenmukaisella ta- valla ja täyttäisi sille asetetut tavoitteet.

Kun on kyse velvollisuudesta, se tulisi rajata varhaiskasvatushenkilös- tön tehtävissään havaitsemiin epäkohtiin ja epäkohdan ilmeisiin uhkiin. Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvia epäkohtia voi olla joissain tilan-



16.11.2020

teissa hankala arvioida, etenkin ilmeistä epäkohdan uhkaa, joten velvollisuus olisi tarkoituksenmukaista rajata itse henkilökohtaisesti tehtyihin havaintoihin. 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 varhaiskasvatushenkilöstöön kuuluvalle lisärasitetta arvioidessaan kuuluuko kyseinen asia ilmoitusvelvollisuuden piiriin.

Kasvatus- ja koulutuslautakunta 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. Henkilöstön työtä hallinnollisiin tehtäviin ei ole tältä osin tarkoituksenmukaista varhaiskasvatuksessa lisätä. Kasvatus- ja koulutuslautakunnan näkemyksen mukaan varhaiskasvatustoiminnassa ilmeneviin epäkohtiin ja ilmeisiin epäkohtien uhkiin pystytään vastaamaan voimassa olevan lainsäädännön ja toimialan ohjeistuksien perusteella.

Esittelijä

kasvatuksen ja koulutuksen toimialajohtaja
Liisa Pohjolainen

Lisätiedot

Henrik Hirviniemi, lakimies, puhelin: 310 26086
henrik.hirviniemi(a)hel.fi