

LUONNOS

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatuslakia. Esitys tarkentaisi 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. Ilmoitusvelvollisuus koskisi varhaiskasvatuslain soveltamisalaan kuuluvaa julkista ja yksityistä toimintaa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2021.

LUONNOS

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Varhaiskasvatuksen lainsäädäntöjärjestelmä	4
2.2 Päiväkodin henkilöstön mitoitus	4
2.3 Päiväkodin mitoituksesta poikkeaminen	5
2.4 Varhaiskasvatuksen valvonta ja epäkohtiin puuttuminen	6
2.5 Ilmoitusvelvollisuus ja varhaiskasvatus	8
2.6 Varhaiskasvatukseen sovellettava tietosuoja ja salassapitosäntely	8
3 Tavoitteet	9
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	9
4.1 Keskeiset ehdotukset	9
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	10
4.3 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	12
4.4 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	12
5 Lausuntopalaute	15
6 Säännöskohtaiset perustelut.....	15
7 Voimaantulo	18
8 Toimeenpano ja seuranta	18
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	18
LAKIEHDOTUS	21
Laki varhaiskasvatuslain muuttamisesta	21
LIITE	23
RINNAKKAISTEKSTI.....	23
Laki varhaiskasvatuslain muuttamisesta	23

LUONNOS

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Sanna Marinin hallitusohjelman yhtenä tavoitteena on, että *Suomi on entistä lapsi- ja perheystävällisempi maa, joka on mukaanottavampi ja yhdenvertaisempi. Lasten ja nuorten hyvinvointi on ensisijaista*. Laadukas varhaiskasvatus tukee lapsen kehitystä, oppimista ja hyvinvointia, edistää koulutuksellista tasa-arvoa sekä ehkäisee syrjäytymistä. Pienten lasten hyvinvoinnin toteutumisen kannalta on olennaista, että varhaiskasvatus toteutuu varhaiskasvatustilain edellyttämällä tavalla ja, että mahdollisiin epäkohtiin puututaan.

Henkilöstömitoituksen toteutuminen on yksi varhaiskasvatuksen laadun tausta. Uuden varhaiskasvatustilain (540/2018) hyväksymisen yhteydessä eduskunta lausui seuraavaa: ”*Eduskunta edellyttää, että jatkossa seurataan ja arvioidaan päiväkodin henkilöstön mitoituksesta poikkeamista koskevan säännöksen toimivuutta ja vaikuttavuutta ja ryhdytään tarvittaessa pikaisesti lasten edun takaaviin riittäviin lainsäädäntötoimiin*” (EV 67/2018 vp). Henkilöstön määrää päiväkodeissa säännellään lasten ja henkilöstön välisellä suhdeluvulla. Näiden säännösten soveltaminen on koettu paikallisella tasolla ongelmalliseksi ja etenkin henkilöstön mitoituksesta poikkeamista koskeva pykälä koetaan vaikeaselkoiseksi ja sitä sovelletaan usein virheellisesti. Opetus- ja kulttuuriministeriö saa toistuvasti yhteydenottoja henkilöstömitoitusta koskevien säännösten soveltamisen tulkittamisesta. Mitoitus on myös yksi yleisempiä yhteydenoton aiheita aluehallintovirastojen näkökulmasta. Tilapäistä poikkeamista tapahtuu laajasti tilanteissa, joissa henkilöstöä puuttuu esimerkiksi sairauspoissaolojen vuoksi, vaikka varhaiskasvatustilain antaa mahdollisuuden poiketa mitoituksesta lyhytaikaisesti ainoastaan lapsen hoitoaikoihin liittyvistä syistä.

Henkilöstömitoituksen toteutumisen ohella mediassa on viime vuosien aikana nostettu esiin myös muita varhaiskasvatuksen toimipaikoissa ilmenneitä epäkohtia. Tällaisia ovat esimerkiksi, lasten epäasialliseen kohteluun tai laiminlyöntiin liittyvät asiat. Myös aluehallintovirastoissa on käsitelty samanlaisiin tilanteisiin liittyneitä epäkohtailmoituksia ja kanteluja. Varhaiskasvatuksessa oleva lapsi ei ole vielä ikänsä ja kehitystasonsa puolesta kykenevä puolustamaan itseään ja oikeuttaan laadukkaaseen, laimenneeseen sekä omaa kasvuaan, kehitystään, oppimistaan ja hyvinvointiaan edistävään varhaiskasvatukseen. Lapsen huoltajilla ei puolestaan ole välttämättä riittävästi tietoa siitä, toteutuuko lapsen saama varhaiskasvatus varhaiskasvatustilain edellyttämällä tavalla. Varhaiskasvatuksen toimipaikan kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä työskentelevä henkilöstö on näin ollen avainasemassa puolustamassa lapsen oikeutta asianmukaiseen kohteluun ja laadukkaaseen varhaiskasvatustilain tavoitteet täyttävään varhaiskasvatukseen. Tällä hetkellä henkilöstöllä ei ole velvollisuutta ilmoittaa kenellekään epäkohdasta tai ilmeisen epäkohdan uhasta. Myöskään vastatoimien kiellosta ei säädetä erikseen.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä virkatyönä. Esityksestä on neuvoteltu Kuntaliiton, Opetusalan ammattijärjestö OAJ:n sekä Varhaiskasvatuksen Opettajien liiton VOL ry:n kanssa. Esityksestä on lisäksi neuvoteltu varhaiskasvatuksen henkilökunnan ilmoitusvelvollisuuden osalta Lounais-Suomen aluehallintoviraston sekä Sosiaali- ja Terveysalan lupa- ja valvontaviraston kanssa.

Esitys on ollut lausunnoilla x — x välisenä aikana.

LUONNOS

Esitys on käsitelty kuntatalouden ja hallinnon neuvottelukunnassa **XX.XX.2020**

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Varhaiskasvatuksen lainsäädäntöjärjestelmä

Varhaiskasvatuslaissa (540/2018) säädetään lapsen oikeudesta varhaiskasvatukseen, varhaiskasvatuksen järjestämisestä ja tuottamisesta sekä varhaiskasvatuksen tietovarannosta. Lakia sovelletaan kunnan, kuntayhtymän ja yksityisen palveluntuottajan järjestämään tai tuottamaan päiväkotitoimintaan ja perhepäivähoitoon. Varhaiskasvatuslaissa tarkoitettua päiväkotitoimintaa ja perhepäivähoitoa saa järjestää ja järjestäjälle tuottaa kunta, kuntayhtymä ja yksityinen palveluntuottaja. Varhaiskasvatuslain lisäksi varhaiskasvatusta ohjaa valtioneuvoston asetus varhaiskasvatuksesta (753/2018). Yksityisiä varhaiskasvatuspalveluntuottajia velvoittaa edellisten lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriön asetus varhaiskasvatuksen yksityisten palveluntuottajien ilmoitusmenettelystä (772/2018) sekä varhaiskasvatuslain 48 § omavalvontasuunnitelman tekemisestä. Varhaiskasvatuslain 4 §:n mukaisesti, kun varhaiskasvatusta suunnitellaan, järjestetään tai tuotetaan ja siitä päätetään, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Nykyisessä varhaiskasvatuslaissa painottuu aikaisempaan verrattuna lapsen oikeus saada laadukasta, kasvuaan, kehitystään ja oppimistaan tukevaa varhaiskasvatusta. Tämän oikeuden toteutumisen edellytyksenä on muun muassa riittävä henkilöstö sekä varhaiskasvatukseen kohdistuva ohjaus ja valvonta.

2.2 Päiväkodin henkilöstön mitoitus

Riittävä henkilöstö

Varhaiskasvatuslain 25 § velvoittaa kunnan, kuntayhtymän ja yksityisen palveluntuottajan huolehtimaan siitä, että varhaiskasvatuksessa on riittävä määrä varhaiskasvatuslain 6 luvussa säädettyä eri kelpoisuusvaatimuksia täyttävää henkilöstöä, jotta varhaiskasvatukselle säädetyt tavoitteet voidaan saavuttaa ja jotta myös vammaisten ja muiden lasten tuen tarpeisiin vastataan. Kunnan käytettävissä on oltava varhaiskasvatuksessa esiintyvää tarvetta vastaavasti varhaiskasvatuksen erityisopettajan palveluja. Lisäksi varhaiskasvatuksessa voi olla lasten tarpeet ja varhaiskasvatuksen tavoitteet huomioiden myös muuta henkilöstöä. Lain 1 §:ssä tarkoitettulla päiväkodilla tulee olla toiminnasta vastaava johtaja.

Päiväkodin henkilöstön mitoituksesta säädetään varhaiskasvatuslain 35 §:ssä. Pykälän 1 momentin nojalla päiväkodissa tulee kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olla varhaiskasvatuksessa olevien lapsien määrään, heidän ikäänsä ja varhaiskasvatuksessa päivittäin viettämäänsä aikaan suhteutettuna riittävä määrä henkilöitä, joilla on varhaiskasvatuslaissa säädetty varhaiskasvatuksen opettajan, sosionomin tai lastenhoitajan ammatillinen kelpoisuus. Mitoituksesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksessa. Asetuksessa voidaan säätää suhdeluvut erikseen vähintään kolme vuotta täyttäneille ja alle kolmivuotiaille lapsille sekä suhdeluvut erikseen enintään viisi tuntia päivässä varhaiskasvatuksessa oleville ja enemmän kuin viisi tuntia päivässä järjestettävässä varhaiskasvatuksessa oleville kolme vuotta täyttäneille lapsille. Pykälän 2 momentissa säädetään, että jos päiväkodissa on yksi tai useampi vammaisen tai muuten tuen tarpeessa oleva lapsi, on tämä otettava huomioon lasten taikka 1 momentissa tarkoitettujen henkilöitten lukumäärässä, jollei päiväkodissa ole tällaista lasta varten avustajaa. Avustajaa ei lueta 1 momentissa tarkoitettuun mitoitukseen. Pykälän 3 momentin mukaan päiväkodin yhdessä ryhmässä saa olla yhtä aikaa läsnä enintään kolmea varhaiskasvatuksen tehtävissä olevaa 1 momentissa tarkoitettua henkilöä vastaava määrä lapsia.

LUONNOS

Mitoituksesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksessa varhaiskasvatuksesta (753/2018). Asetuksen 1.1 §:n mukaan päiväkodissa tulee kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olla vähintään yksi henkilö, jolla on varhaiskasvatuslain (540/2018) 26—28 §:ssä säädetty ammatillinen kelpoisuus, enintään kahdeksaa enemmän kuin viisi tuntia päivässä varhaiskasvatuksessa olevaa kolme vuotta täyttänyttä lasta kohden. Enintään neljää alle kolmivuotiaista lasta kohden tulee päiväkodissa kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä samoin olla vähintään yksi henkilö, jolla on edellä säädetty ammatillinen kelpoisuus. Pykälän 2 momentissa säädetään, että päiväkodissa tulee kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olla vähintään yksi henkilö, jolla on 1 momentissa mainittu ammatillinen kelpoisuus enintään 13 enintään viisi tuntia päivässä varhaiskasvatuksessa olevaa kolme vuotta täyttänyttä lasta kohden.

2.3 Päiväkodin mitoituksesta poikkeaminen

Päiväkodin mitoituksesta poikkeamisesta säädetään varhaiskasvatuslain 36 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan päiväkodissa voidaan poiketa 35 §:ssä tarkoitetuista suhdeluviista, jos lasten keskimääräiset varhaiskasvatuspäivät ovat jatkuvasti huomattavasti vähäisemmät kuin toimintapäivät. Poikkeaminen voi tapahtua siten, ettei lapsia ole muutoin kuin lyhytaikaisesti yhtäaikaaisesti päiväkodissa enempää kuin suhdeluku edellyttää. Momentin virkkeet ovat siten yhteydessä, että ensimmäisen virkkeen edellytysten tulee toteutua, jotta lyhytaikainen poikkeaminen on toisen virkkeen mukaisesti mahdollista. Pykälän 2 momentin nojalla 35 §:ssä tarkoitetuista suhdeluviista voidaan lisäksi poiketa tilapäisesti ja lyhytaikaisesti laajennettaessa lapsen varhaiskasvatusaikaa varhaiskasvatuslain 17 §:n 4 momentissa tarkoitettulla tavalla.

Varhaiskasvatuslain 36 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan säännöksen tarkoittama tilanne voi olla esimerkiksi se, että päiväkodissa samaa paikkaa käyttävät lapset ovat satunnaisesti ja lyhytaikaisesti samanaikaisesti paikalla esimerkiksi vanhempien työvuoron yllättävän muuttumisen vuoksi. Lapsia, jotka osallistuvat varhaiskasvatukseen samoina aikoina, ei voida sijoittaa samalle paikalle. Lasten läsnäolo varhaiskasvatuksessa perustuu ennakointiin ja suunnitelmallisuuteen. Päiväkodin tulee suunnitella käytettävissä olevat resurssinsa ottaen huomioon etukäteen tiedossaan olevat lasten läsnä- ja poissaolot ja myönnetyn paikan tosiasiallinen käyttö.

Varhaiskasvatuslain 36 §:n sanamuoto otettiin uuteen varhaiskasvatuslakiin (voimaan 1.9.2018) lähes samanlaisena kuin aiemmin voimassa olleessa päivähoitoasetuksessa (239/1973, 6 §). Siksi sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2007 antamat ohjeet¹ ovat pykälän osalta edelleen asianmukaiset. Edellä mainitun lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö on varhaiskasvatuksen lainsäädännön uudistamisen yhteydessä vuonna 2015 ohjeistanut seuraavasti: ”*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.*”

Vaikka varhaiskasvatuslain 36 §:stä ilmenee vain kaksi mahdollista lapsen hoitoaikoihin sidonnaista poikkeamistilannetta, aiheuttaa henkilöstömitoituksesta poikkeaminen kuitenkin käytännössä ongelmia ja säännöstä myös sovelletaan tietoisesti väärin. Vuonna 2019 tehtiin myös asiaa

¹ https://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/precisering-av-6-5-i-forordningen-om-barndagvard-239-1973-

LUONNOS

koskeva kansalaisaloite, mikä ei kuitenkaan kerännyt määräajassa tarpeeksi kannatusta². Aluehallintovirastot ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ovat laatineet varhaiskasvatuksen valtakunnallisen valvontaohjelman vuosille 2019—2020. Ohjelman yhtenä teemana on henkilöstön mitoituksen valvonta. Tilapäiset ylitykset kuuluvat tähän teemaan.³ 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 2 (3) ajalta (viikot 6—7). Poikkeamisten vähäistä määrää voi osin selittää se, että kunnissa on ennakoitu ja otettu käyttöön 1.8.2020 voimaan tulleen asetuksen edellyttämä suhdeluku 1/7. Matalia suhdelukuja voi selittää myös se, että lapsiryhmien muodostamisessa on huomioitu lasten yksilöllinen tuen tarve.⁴

2.4 Varhaiskasvatuksen valvonta ja epäkohtiin puuttuminen

Varhaiskasvatuksen hallinnosta ja valvonnasta säädetään varhaiskasvatuslain 10 luvussa. Valvontakeinot jakautuvat käytännössä kunnan, valvontaviranomaisten sekä lapsen vanhempien tai muiden huoltajien kesken. Lain 52 §:n nojalla kunnan tai kuntayhtymän järjestämän ja tuottaman varhaiskasvatuksen valvonta kuuluu alueen aluehallintovirastolle ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle. Varhaiskasvatuksen valvontaviranomaisia ovat yksityisen palveluntuottajan järjestämän ja tuottaman varhaiskasvatuksen osalta aluehallintovirastot alueellaan, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto sekä varhaiskasvatuslain 50 §:ssä tarkoitettu kunnan toimielin tai sen määräämä viranhaltija. Varhaiskasvatuslain 52 §:ssä tarkoitettujen valvontaviranomaisten on toteutettava valvontaa ensisijaisesti antamalla varhaiskasvatuksen järjestäjälle tarpeellista ohjausta ja neuvontaa sekä seuraamalla toiminnan kehitystä yhteistyössä toiminnan järjestäjän kanssa. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 24 §:ssä tarkoitetun kunnan sosiaaliamiehen tehtävänä on myös varhaiskasvatuksen osalta neuvoa asiakkaita varhaiskasvatuslain soveltamiseen liittyvissä asioissa, avustaa asiakasta muistutuksen tekemisessä, tiedottaa asiakkaan oikeuksista, toimia muutenkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi sekä seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä selvitys vuosittain kunnanhallitukselle.

Yksityisten varhaiskasvatuspalveluiden valvonta on uuden varhaiskasvatuslain myötä entistä korostuneemmin ensisijaisesti kunnalla itsellään. Jos kunta havaitsee alueensa yksityisessä palvelutuotannossa ongelmia, sen on aloitettava välittömästi valvontatoimet. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ohjaa ja valvoo erityisesti silloin, kun asia on periaatteellisesti tärkeä, laajakantoinen, esiintyy useamman kuin yhden aluehallintoviraston alueella tai koskee koko maata sekä kun asianomainen aluehallintovirasto on esteellinen käsittelemään asiaa. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto myös ohjaa aluehallintovirastojen toimintaa niiden toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi varhaiskasvatuksen ohjauksessa ja valvonnassa.

² <https://www.kansalaisaloite.fi/fi/aloite/4132>

³ http://www.avi.fi/web/avi/julkaisut-2019/-/asset_publisher/t6z0R8JYvGiI/content/varhaiskasvatuksen-valtakunnallinen-valvontaohjelma-2019-2020?redirect=http%3A%2F%2Fwww.avi.fi%2Fweb%2Favi%2Fjulkaisut-2019%3Fp_p_id%3D101_IN-STANCE_t6z0R8JYvGiI%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-8%26p_p_col_pos%3D1%26p_p_col_count%3D2

⁴ <https://www.valvira.fi/-/henkilostomitoitus-toteutui-kuntien-paivakodeissa-varhaiskasvatuksen-valvontaohjelman-tulokset-helmikuulta-2020-hyvia>

LUONNOS

Varhaiskasvatuksessa viranomaisvalvonnan muotoja ovat ennakollinen valvonta ja jälkikäteinen valvonta. Ennakollista valvontaa ovat mm. ohjaus ja neuvonta, koulutus, tiedottaminen, ohjauskäynnit, ilmoitusmenettely, omavalvonnan kehittäminen sekä valtakunnallinen valvonta-ohjelma ja sen toimeenpano (suunnitelmallinen valvonta). Myös tässä esityksessä ehdotettu henkilöstön ilmoitusvelvollisuus olisi osa ennakollista valvontaa. Reaktiivista eli jälkikäteisvalvontaa ovat valvonta-asiat, jotka otetaan käsittelyyn kantelun, epäkohtailmoituksen tai muun yhteydenoton perusteella tai muista lähteistä, esim. tilastoista ja raporteista, saadun tiedon perusteella. Reaktiivisesta valvonnasta saadaan myös signaaleja ennakolliseen valvontaan. Esimerkiksi toimintayksiköiden jälkikäteisvalvonnassa nousee usein esiin erilaisia ohjaustarpeita, jotka eivät välttämättä muuten tulisi valvontaviranomaisen tietoon. Eri valvontamuodot ja -menetelmät täydentävät toisiaan. Varhaiskasvatuksen valvontaa on vahvistettu vuoden 2019 aikana. Varhaiskasvatuslaissa (540/2018) selkeytettiin yksityisen varhaiskasvatuksen valvontaa. Sekä aluehallintovirastoihin että Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoon on rekrytoitu lisää henkilöstöä varhaiskasvatuksen valvontaan ja tarkoituksena on ollut nopeuttaa kanteluihin reagoimista sekä tehostaa ennakollista valvontaa.

Varhaiskasvatuksen laatuun tai siihen liittyvään kohteluun tytymättömällä lapsen vanhemmalla tai muulla huoltajalla on varhaiskasvatuslain 54 §:n nojalla oikeus tehdä muistutus toiminnasta vastaavalle päiväkodin johtajalle, toimipaikan vastuuhenkilölle tai varhaiskasvatuksen johtavalle viranhaltijalle. Muistutuksen tekeminen ei kuitenkaan vaikuta lapsen vanhemman tai muun huoltajan erikseen säädettyyn muutoksenhaku- tai kanteluoikeuteen. Varhaiskasvatuslain 55 §:ssä säädetään valvontaviranomaisen tarkastusoikeudesta ja 56 §:ssä puolestaan menettelystä tarkastuksen toimittamiseksi. Jos varhaiskasvatuksen ohjauksen ja valvonnan yhteydessä todetaan, että toiminnan järjestäjä on varhaiskasvatuslain mukaista toimintaa järjestäessään tai toteuttaessaan menettelyt virheellisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä eikä asia anna aiheuttaen muihin toimenpiteisiin, voi valvontaviranomainen antaa varhaiskasvatuslain 57 §:n nojalla huomautuksen varhaiskasvatuksen järjestäjälle, kunnan tai kuntayhtymän virheellisestä toiminnasta vastuussa olevalle henkilölle tai yksityisen palvelujentuottajan toiminnasta vastaavalle vastuuhenkilölle huomautuksen vastaisen toiminnan varalle. Huomautusta lievempänä vaihtoehtona, mikäli asia ei anna aiheuttaen muihin toimenpiteisiin, voivat valvontaviranomaiset kiinnittää edellä mainittujen tahojen huomiota toiminnan asianmukaiseen järjestämiseen ja hyvän hallintotavan noudattamiseen.

Varhaiskasvatuslain 58 §:ssä säädetään valvontaviranomaisen määräyksen antamisesta. Jos varhaiskasvatuksen järjestämisessä tai toteuttamisessa havaitaan asiakasturvallisuutta vaarantavia puutteita tai muita epäkohtia taikka toiminta on muutoin varhaiskasvatuslain vastaista taikka jos yksityinen palvelujentuottaja ei ole täyttänyt ilmoitusvelvollisuuttaan, valvontaviranomainen voi antaa määräyksen puutteiden korjaamisesta tai epäkohtien poistamisesta. Määräystä annettaessa on asetettava määräaika, jonka kuluessa tarpeelliset toimenpiteet on suoritettava. Jos asiakasturvallisuus sitä edellyttää, toiminta voidaan määrätä välittömästi keskeytettäväksi taikka toimipaikan, sen osan tai laitteen käyttö kieltää välittömästi. Pykälän 2 momentissa säädetään, että valvontaviranomainen voi velvoittaa toiminnan järjestäjän noudattamaan 1 momentissa tarkoitettua määräystä sakon uhalla tai uhalla, että toiminta keskeytetään, taikka että toimipaikan, sen osan tai laitteen käyttö kielletään. Näissä tilanteissa sovelletaan varhaiskasvatuslain esitöiden (HE 40/2018 vp) mukaan lisäksi uhkasakkolain (1113/1990) säännöksiä. Muutoksenhausta määräykseen säädetään varhaiskasvatuslain luvussa 12. Muutoksenhaku ei keskeytä toimeenpanoa, jos se on asiakkaiden turvallisuuden kannalta välttämätöntä.

Valvontaviranomaisten välisestä yhteistyöstä säädetään varhaiskasvatuslain 59 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan valvontaviranomaisten on toimittava yhteistyössä tässä laissa säädettyjä tehtäviä hoitaessaan. Pykälän 2 momentin nojalla kunnan toimielimen on heti ilmoitettava varhaiskasvatuslain mukaisessa valvonnassa tietoonsa tulleista puutteellisuuksista tai epäkohdista sekä

LUONNOS

55—58 §:n perusteella tekemistään toimenpiteistä Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirastolle tai aluehallintovirastolle. Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontaviraston tai aluehallintoviraston on ilmoitettava 55—58 §:n perusteella tekemistään yksityisiä palveluntuottajia koskevista toimenpiteistä niiden kuntien toimielimille, joiden alueella palveluja tuotetaan. Pykälän 3 momentin mukaan valvontaviranomaisella on oikeus saada poliisilta virka-apua 56 §:n mukaisen tarkastuksen sekä 58 §:n mukaisen keskeyttämisen ja käyttökiellon toteuttamiseksi.

2.5 Ilmoitusvelvollisuus ja varhaiskasvatus

Nykyisessä varhaiskasvatuslaissa ei ole henkilöstön ilmoitusvelvollisuutta koskevaa pykälää eikä varhaiskasvatukseen voida myöskään soveltaa sosiaalihuoltolain 48 ja 49 §:iä. Kun varhaiskasvatus vuoden 2013 alussa siirtyi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle, varhaiskasvatus siirtyi sosiaalihuollon kokonaisuudesta osaksi kasvatus- ja koulutusjärjestelmää. Siirron yhteydessä katsottiin kuitenkin tarpeelliseksi edelleen toistaiseksi soveltaa varhaiskasvatuksen sosiaalihuollon lainsäädäntöä soveltuvin osin, koska opetustoimen lainsäädännössä ei ollut vastaavia säännöksiä eikä uutta lainsäädäntöä voitu valmistella nopeassa aikataulussa.

Nykyisen varhaiskasvatuslain (540/2018) valmistelussa, suurin osa sosiaalihuollon lainsäädäntöön tehdyistä lakiviittauksista poistettiin, sillä varhaiskasvatuksen asemaa osana koulutus- ja kasvatusjärjestelmää haluttiin entisestään korostaa ja useasta laista muodostuvaa sääntelykehikkoa selkeyttää. Varhaiskasvatuslakiin kirjoitetuilla viittauslainsäädännöllä sosiaalihuollon lainsäädännöstä jätettiin edelleen sovellettavaksi asiakkaan asemaa, henkilöstön kelpoisuuksia, yksityisiä sosiaalipalveluita sekä palveluseteliä koskevat lait (812/2000, 272/2005, 922/2011, 569/2009). Vanhasta sosiaalihuoltolaista (710/1982) sen sijaan otettiin tarvittavat säännökset mm. palvelujen järjestämisestä ja valvonnasta osaksi varhaiskasvatuslakia (36/1973). Varhaiskasvatuslain (36/1973) 14 §:n mukaan lasten päivähoitoon sovellettiin muita säännöksiä sosiaalihuollosta soveltuvin osin, jollei varhaiskasvatuslaissa toisin säädetty. Säännös koskee myös 1.1.2013 jälkeen voimaan tullutta sosiaalihuollon lainsäädäntöä. Tämän voidaan siis katsoa tarkoittaneen sitä, että vanhan varhaiskasvatuslain (36/1973) aikaan, 1.1.2016—1.9.2018, sosiaalihuoltolaikiin kirjattu henkilökunnan ilmoitusvelvollisuus on voinut koskea myös varhaiskasvatuksen henkilöstöä. Opetus- ja kulttuuriministeriöllä ei kuitenkaan ole tiedossa, onko pykälää sovellettu varhaiskasvatuksessa.

Aluehallintovirastojen toimittamasta, vuosia 2017-2018 koskevasta tilastosta selviää, että valtaosa kanteluista ja valvonta-asioista koski henkilöstömitoitusta, henkilöstön kelpoisuuksia, varhaiskasvatoimintaa, tiloja tai turvallisuutta. Tilastosta ei ilmennyt, kuka kantelun tai epäkohtailmoituksen oli tehnyt, mutta on tiedossa, että niitä tekevät henkilöstöön kuuluvat ja lasten huoltajat.

2.6 Varhaiskasvatukseen sovellettava tietosuoja ja salassapitosääntely

Varhaiskasvatuksessa henkilötietojen käsittelyn perustana on lakisäateisten velvoitteiden toteuttaminen. Henkilötietojen käsittelyn perusteena ovat muun muassa Euroopan Unionin yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artikla, kohta 1c (2016/679), varhaiskasvatuslaki (540/2018), lastensuojelulaki (417/2007), perusopetuslaki (238/1998) sekä laki varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista (1503/2016). Esityksessä ehdotetaan, että ilmoitus lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamiseen kohdistuvasta epäkohdasta tai ilmeisen epäkohdan uhasta voitaisiin tehdä salassapitosääntösten estämättä. Laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta (jäljempänä julkisuuslaki, 621/1999) säädetään oikeudesta saada tieto viranomaisten julkisista asiakirjoista sekä viranomaisessa toimivan vaitiolovelvollisuudesta, asiakirjojen salassapidosta ja muista tietojen saantia koskevista yleisten ja yksityisten etujen suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista samoin kuin viranomaisten velvollisuuksista julkisuuslain tarkoituksen toteuttamiseksi. Julkisuuslaki

LUONNOS

soveltuu vain julkiseen viranomaistoimintaan, mutta erillisellä varhaiskasvatuslain säännöksellä sen soveltaminen on ulotettu myös yksityiseen varhaiskasvatukseen. Salassapidosta säädetään varhaiskasvatuslain 40 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) salassapitoa ja asianosaisen tiedonsaantioikeutta sekä tiedon antamista salassa pidettävistä asiakirjoista koskevia säännöksiä sovelletaan myös yksityisen palveluntuottajan järjestämässä tai tuottamassa varhaiskasvatuksessa.

Varhaiskasvatuksen kannalta keskeisiä säännöksiä ovat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 23, 25 ja 32 kohta. Salassa pidettäviä ovat muun muassa henkilön tuloja ja varallisuutta, terveydentilaa ja vammaisuutta sekä elintapoja, harrastuksia ja muita henkilökohtaisia oloja koskevat tiedot. Salassapitovelvollisuus pitää sisällään myös vaitiolovelvollisuuden ja hyväksikäyttökiellon, eikä niistä, toisin kuin esimerkiksi perusopetuslaissa, säädetä erikseen. Tiedot sosiaalihuollon ja terveydenhuollon asiakkuudesta ja palveluista ovat edelleen myös erityislainsäädännön nojalla salassa pidettäviä silloinkin, kun mainittuja tietoja on tarpeen käsitellä varhaiskasvatusta järjestettäessä. Selkeyden vuoksi varhaiskasvatuslain uudistamisen yhteydessä säädettiin, että sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään, lapsen tuen tarvetta, tukitoimia ja niiden toteuttamista koskevat tiedot sekä lapsen henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointia koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä.

Varhaiskasvatuslain 40 §:n 3 momentin nojalla varhaiskasvatuslain 23 §:ssä tarkoitettu lapsen varhaiskasvatussuunnitelma on salassa pidettävä. Mainittu asiakirja sisältää suoraan ja pääteltävissä olevasti muun muassa henkilöä koskevia arvioita, arvioita tuen tarpeesta, tietoja terveydentilasta sekä henkilökohtaisia oloja ja henkilökohtaista kasvua koskevia tietoja ja muita salassa pidettäviä asioita siten, että asiakirjan voidaan kokonaisuudessaan perustella olevan salassa pidettävä. Poikkeuksista salassapitovelvoitteeseen säädetään varhaiskasvatuslain 41 §:ssä. Suunnittelun, arvioinnin ja valvonnan tiedonsaannista säädetään varhaiskasvatuslain 42 §:ssä. Pykälän 3 momentin mukaan varhaiskasvatuslain 52 §:n mukaisilla valvontaviranomaisilla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada varhaiskasvatuksen järjestäjältä, tuottajalta ja toisiltaan tehtäviensä suorittamista varten tarvittavat tiedot ja selvitykset maksutta. Julkisuuslain 26 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla viranomaisen voi antaa salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tiedon, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on selkeyttää päiväkodin henkilöstön mitoitukselta poikkeamisen alaa ja turvata siten päiväkodin henkilöstön mitoituksen toteutuminen lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Esityksen tavoitteena on lisäksi varhaiskasvatuksen ennakollisen valvonnan lisääminen, varhaiskasvatuksen laadun parantaminen sekä lainmukaisen toteutuksen turvaaminen. Tavoitteena on vahvistaa varhaiskasvatuksen henkilöstön keinoja puuttua lapsen varhaiskasvatukseen kohdistuviin epäkohtiin tai niiden uhkiin, jotta ne tulisivat tietoon nopeasti ja niihin voitaisiin puuttua ajoissa siellä missä ne esiintyvät.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatuslain 36 §:ää. Esitys tarkentaisi päiväkodin henkilöstön mitoitukselta poikkeamisen alaa. Esityksessä ehdotetaan pykälään lisättäväksi uusi momentti siitä, että henkilöstömitoituksesta poikkeaminen ei ole mahdollista henkilöstön poisaloista johtuvista syistä. Pykälän otsikkoon ehdotetaan myös teknisluonteista korjausta.

LUONNOS

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 §). Esityksessä ehdotetaan, että jos varhaiskasvatuksen henkilöstöön kuuluva huomaa tai saa tietoonsa lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamiseen kohdistuvan epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan, hänen tulisi viipymättä ilmoittaa siitä varhaiskasvatuksen toimipaikan toiminnasta vastaavalle henkilölle, jotta epäkohtiin tai niiden uhkiin voitaisiin tehokkaasti ja nopeasti puuttua. Tämän puolestaan tulisi ilmoittaa asiasta kunnan varhaiskasvatuksesta vastaavalle viranhaltijalle. Ilmoituksen voisi tehdä salassapitosäännösten sitä estämättä. Esityksessä ehdotetaan, että ilmoituksen tehneeseen henkilöön ei saa kohdistaa kielteisiä vastatoimia. Varhaiskasvatuksen toimipaikan toiminnasta vastaavan henkilön tulisi ilman aiheetonta viivytystä käynnistää toimet epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistamiseksi. Varhaiskasvatuksen henkilökunnan ilmoitusvelvollisuus olisi osa varhaiskasvatuksen ennakollista valvontaa. Epäkohtiin tai niiden uhkiin puuttuminen on nopeinta, helpointa ja tehokkainta silloin, kun se tapahtuu ensisijaisesti siellä, missä epäkohtia tai niiden uhkia esiintyy.

Esityksessä ehdotetaan, että varhaiskasvatuksen johtavan viranhaltijan tulisi tarvittaessa antaa ohjausta ja neuvontaa epäkohdan poistamiseksi. Varhaiskasvatuksen johtavan viranhaltijan tulisi edelleen tarvittaessa tehdä ilmoitus aluehallintovirastolle, mikäli epäkohtaa tai ilmeisen epäkohdan uhkaa ei mainituista toimenpiteistä huolimatta poistettaisi. Aluehallintovirasto tai Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto voisi antaa määräyksen epäkohdan poistamiseksi ja päättää sitä koskevista lisätoimenpiteistä siten kuin erikseen säädetään. Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että ilmoituksen tehneellä henkilöllä olisi kohtuullisen ajan kuluessa oikeus saada tietää mihin toimenpiteisiin ilmoituksen johdosta on ryhdytty.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Varhaiskasvatuslain 36 §:n täsmennys ei muuta lain soveltamista, vaan jo voimassa olevan lainsäädännön mukaan päiväkodin henkilöstön mitoituksesta poikkeaminen ei ole mahdollista henkilöstön poissaoloista johtuvista syistä. Jo nykyisellään varhaiskasvatuksen tulee toteutua laadukkaasti varhaiskasvatuslain edellyttämällä tavalla. Mikäli kunnissa henkilöstömitoituksia on sovellettu virheellisesti, henkilöstön määrää voidaan joutua lisäämään, jos henkilöstön mitoituksista poikkeamista koskevaa säännöstä on käytetty tilanteissa, joissa henkilöstö on sairauslomilla, koulutuksessa tai vuosilomilla. Taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa oletuksena kuitenkin on, että kunnat ovat noudattaneet voimassa olevaa lainsäädäntöä eivätkä ole poikenneet mitoituksista henkilöstön poissaoloista johtuvista syistä. Tällöin kunnille ei myöskään synny uusia kustannuksia lain täsmennyksestä johtuen, eikä esityksellä arvioida olevan taloudellisia vaikutuksia.

Varhaiskasvatuksen toimipaikan henkilöstön ilmoitusvelvollisuus ei ole varhaiskasvatustoiminnan järjestämiseen kohdistuva lisävelvoite vaan ennakollinen varhaiskasvatuksen valvonnan keino. Varhaiskasvatuksen järjestäjät ja palveluntuottajat ovat nykyisinkin velvollisia huolehtimaan varhaiskasvatustoiminnan lainmukaisesta toteuttamisesta ja epäkohtien tai niiden uhkien korjaamisesta ja poistamisesta. Hallinnollinen työ voi lisääntyä jossain määrin, mutta aluehallintovirastot ja kunnat valvovat jo nyt varhaiskasvatuksen epäkohtia. Ehdotetun myötä ilmoitus epäkohdasta tai ilmeisen epäkohdan uhasta voisi tulla myös varhaiskasvatushenkilöstöön kuluvalta. Näin ollen, esityksellä ei arvioida olevan taloudellisia vaikutuksia.

LUONNOS

Lapsivaikutukset

Voimassa olevaa varhaiskasvatuslain 36 §:ää on sovellettu vastoin pykälän tarkoitusta henkilöstön poissaolotilanteissa. Uuden momentin myötä pykälän soveltaminen täsmentyisi ja turvaisi paremmin varhaiskasvatuslain (540/2018) 35 §:n edellyttämän henkilöstön mitoituksen toteutumisen. Riittävä henkilöstön määrä on yksi keskeisimpiä varhaiskasvatuksen laadun osatekijöitä henkilöstön osaamisen ja koulutuksen ohella. Lasten kehityksen ja oppimisen edistäminen, lasten yksilöllinen huomioon ottaminen sekä lasten tuen tarpeiden havaitseminen ja toteuttaminen edellyttävät riittävää henkilöstöä. Riittävä henkilöstö on myös tärkeä tekijä turvallisen varhaiskasvatusympäristön toteuttamiseksi. Henkilöstön määrä vaikuttaa myös varhaiskasvatuksen henkilöstön jaksamiseen ja työhyvinvointiin. Hallituksen tavoitteena on varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nostaminen. Tämä edellyttää, että varhaiskasvatuksen laatuun panostetaan. Varhaiskasvatuksen laatu ja saatavuus vaikuttavat vanhempien päätöksiin lasten varhaiskasvatukseen osallistumisesta sekä vanhempien ratkaisuihin työelämään siirtymisestä perhevapaiden päätyessä.

Ehdotettu varhaiskasvatushenkilöstön ilmoitusvelvollisuus havaitusta epäkohdasta tai ilmeisen epäkohdan uhasta turvaisi lapsen oikeuden saada laadukasta varhaiskasvatuslain tavoitteet toteuttavaa varhaiskasvatusta, joka edistää hänen kehitystään, kasvuaan ja oppimistaan sekä hyvinvointiaan. Ilmoitusvelvollisuus olisi uusi varhaiskasvatuksen valvonnan keino, joka osaltaan turvaa lapsen oikeutta laadukkaaseen varhaiskasvatuslain tavoitteet täyttävään varhaiskasvatukseen. Esitetyllä muutoksella oletetaan olevan myös ohjausvaikutusta, koska ilmoitusvelvollisuuden täyttymisen voi katsoa liittyvän olennaisesti varhaiskasvatuslaissa ja varhaiskasvatuksen opetussuunnitelmassa (Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet) kuvattuihin tavoitteisiin.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotetulla sääntelyllä olisi vaikutusta valvontaviranomaisten eli aluehallintovirastojen sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston työhön. Muutoksilla olisi myös vaikutusta varhaiskasvatuksen järjestäjille sekä kunnan viranomaisille, että yksityisille varhaiskasvatuksen järjestäjille. Varhaiskasvatuksen järjestäjien tulisi tarkistaa vallitsevat käytäntönsä henkilöstömitoitusta koskevien säännösten soveltamisesta ja huolehtia siitä, että ne vastaavat lainsäätäjän tarkoitusta. Jos päiväkodin henkilöstön mitoituksesta poikkeamista koskevaa säännöstä on sovellettu virheellisesti, saattaa varhaiskasvatuksen järjestäjä joutua rekrytoimaan lisähenkilöstöä.

Henkilöstön ilmoitusvelvollisuus ja siihen liitetty kielteisten vastatoimien kieltä saattaa vaikuttaa viranomaisten toimintaan siten, että epäkohtailmoitusten määrä ainakin hetkellisesti kasvaa. Varhaiskasvatuksen järjestäjillä ja palveluntuottajilla on nykyäänkin velvollisuus huolehtia varhaiskasvatustoiminnan asianmukaisuudesta, joten ilmoitusvelvollisuus voi mahdollisesti vähentää aluehallintovirastoille kohdistuvia epäkohtailmoituksia, koska ilmoitusvelvollisuuden myötä epäkohdista tai niiden uhista raportointi oletettavasti tehostuisi ja epäkohtiin tai niiden uhkiin puututtaisiin ensisijaisesti ja nopeasti siinä varhaiskasvatuksen toimipaikassa, jossa ne ovat esiintyneet.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Varhaiskasvatus on osa suomalaista koulutusjärjestelmää ja –politiikkaa ja elinikäisen oppimisen ensimmäiset askeleet otetaan varhaiskasvatuksessa. Laadukas varhaiskasvatus tukee lapsen kehitystä, oppimista ja hyvinvointia, edistää koulutuksellista tasa-arvoa sekä ehkäisee syrjäytymistä. Varhaiskasvatuslakiin on kirjattu tavoitteet varhaiskasvatustoiminnalle. Sekä riittävä henkilöstömitoitus että varhaiskasvatushenkilöstön ilmoitusvelvollisuus varmistavat varhaiskasvatuksen tavoitteiden saavuttamista ja varhaiskasvatuksen toteuttamista varhaiskasvatuslain

LUONNOS

edellyttämällä tavalla. Näin ollen nämä toimet edistävät varhaiskasvatuksen laatua. Riittävä henkilöstömäärä parantaa varhaiskasvatuksen työskentelyolosuhteita ja vaikuttaa myös työhyvinvointiin. Tämä puolestaan saattaa lisätä varhaiskasvatusalan vetovoimaa.

Vaikutukset sukupuoliin

Esityksellä ei arvioida olevan sukupuolivaikutuksia.

4.3 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Päiväkodin mitoituksesta poikkeaminen

Henkilöstön mitoituksesta poikkeamista koskevan varhaiskasvatuslain 36 §:n täsmentämättä jättäminen johtaisi käytännössä siihen, että varhaiskasvatuslain edellyttämästä henkilöstön mitoituksesta poikettaisiin jatkossakin lainvastaisesti. Henkilöstömitoituksesta poikkeaminen vaarantaa varhaiskasvatuksen laadun eikä poikkeaminen ole lapsen edun mukaista.

Henkilöstömitoitukseen liittyen yksi muutosvaihtoehto olisi myös poistaa varhaiskasvatusasetuksen 1 §:n 2 momentin mukainen osapäiväisiä kolme vuotta täyttäneitä lapsia koskeva suhdeluku 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. Osapäivämitoitus kolme vuotta täyttäneiden ja sitä vanhempien lasten osalta on saattanut olla toimiva silloin, kun varhaiskasvatuksessa oli enemmän lapsia osapäiväisesti läsnä ja heitä varten oli erillisiä osapäiväryhmiä. Nykyään suurin osa lapsista on varhaiskasvatuksessa kokoaikaisesti eikä erillisiä osapäiväryhmiä juurikaan ole. Sen sijaan osa-aikaiset lapset ovat samassa ryhmässä koko aikaisten lasten kanssa ja näissä tilanteissa henkilöstömitoitusten oikea soveltaminen koetaan haastavaksi. Poiston on arvioitu maksavan noin 44 miljoonaa euroa.

Päiväkodin henkilöstön ilmoitusvelvollisuus

Varhaiskasvatuksen laadukas järjestäminen on pyritty nykyisellään takaamaan ilman nimenomaista säännöstä säätämällä mm. varhaiskasvatuksen määritelmästä (2 §), tavoitteista (3 §), varhaiskasvatusympäristöstä (10 §) ja henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (luku 6) sekä henkilöstön mitoituksesta (7. luku). Henkilöstölle ja työntekijöille muutoinkin kuuluvan yleisen huolellisuusvelvoitteen on katsottu sisältävän myös epäkohdista tai niiden uhasta ilmoittamisen omalle esimiehelle. Edelleen esimiehen yleiseen toimintavelvoitteeseen voidaan katsoa kuuluvan epäkohdista raportoinnin edelleen kunnan sivistystoimeen. Lainsäädännöstä kuitenkin puuttuu nimenomainen velvollisuus epäkohtien ilmoittamiseksi ja niihin puuttumiseksi, mikä käytännössä johtaa siihen, että epäkohta tai epäkohdan ilmeinen uhka voi jäädä ilmoittamatta ja poistamatta vastatoimien pelossa. Jos työntekijä epäkohdan tai sen uhan havaitessaan vie asian suoraan valvontaviranomaisen käsiteltäväksi sen sijaan, että ilmoittaisi siitä ensisijaisesti omalle esimiehelleen, epäkohdan tai epäkohdan ilmeisen uhan poistaminen saattaa viivästyä huomattavasti.

4.4 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Ruotsi

Ruotsissa varhaiskasvatus koskee 1—5-vuotiaita lapsia. Varhaiskasvatuksen kokonaisuus muodostuu eri toimintamuodoista (förskola, förskoleklass, pedagogisk omsorg, fritidshemmet).

LUONNOS

Suomen varhaiskasvatusta vastaavasta toiminnasta käytetään Ruotsissa termiä förskola. Ruotsissa varhaiskasvatusta koskevat säännökset ovat koululaissa (Skollag 2010:800). Varhaiskasvatuksen henkilöstömitoituksia ja lapsiryhmän kokoa koskevat säännökset eivät ole yksityiskohtaisia, eikä esimerkiksi lasten ja henkilöstön välisestä suhdeluvusta ole säädetty. Koululain mukaan varhaiskasvatuksen ryhmäkoon tulee olla sopiva ja henkilöstöä tulee olla riittävästi.

Koululain 6 luvussa säädetään laajasti loukkaavan kohtelun (kränkande behandling) torjumisesta. Loukkaavalla kohtelulla tarkoitetaan sellaista käyttäytymistä, joka loukkaa lapsen ihmisarvoa. Loukkaavaa kohtelua voi tapahtua niin muiden lasten kuin myös varhaiskasvatuksen henkilökunnan toimesta. Laki velvoittaa varhaiskasvatuksessa toimivia ehkäisemään loukkaavaa kohtelua ja laatimaan vuosittain suunnitelman sen ehkäisemiseksi. Suunnitelmasta tulee käydä ilmi toimet, joihin ryhdytään seuraavana vuonna sekä selvitys siitä, miten edellisen vuoden suunnitelma on toteutunut.

Koululaissa säädetään myös henkilöstön ilmoitusvelvollisuudesta. Ilmoitusvelvollisuutta koskevan säännöksen mukaan varhaiskasvatuksen opettajan tai muun henkilökunnan jäsenen on ilmoitettava rehtorille tietoonsa tulleesta loukkaavasta kohtelusta. Rehtori on velvollinen ilmoittamaan asiasta varhaiskasvatuksen järjestäjälle (till huvudmannen), jonka on ryhdyttävä viipymättä selvittämään tapahtunutta ja huolehdittava tarvittavista toimenpiteistä loukkaavan kohtelun estämiseksi. Ruotsissa varhaiskasvatuksen laatua pyritään edistämään Skolinspektionen-nimisen viranomaisen toiminnalla. Skolinspektionen valvoo, että varhaiskasvatuksen järjestäjät toimivat koululaissa säädettyjen velvoitteiden mukaisesti.

Norja

Varhaiskasvatuksesta säädetään laissa päiväkodeista (Lov om barnehager, Lov-2005-06-17 Nr 64). Laki kattaa päiväkotitoiminnan sekä perhepäivähoidon. Kunta vastaa päiväkotitoiminnasta ja huolehtii, että toiminta vastaa lain vaatimuksia. Kunta voi myös asettaa ehtoja toiminnalle esimerkiksi lasten määrän, lasten iän tai yksikön aukioloaikojen suhteen. Norjan varhaiskasvatusjärjestelmässä ei ole erillistä esiopetusjaksoa, vaan lapset ovat päiväkodissa ja aloittavat kuu-sivuotiaana koulun.

Laissa todetaan henkilöstömitoituksen osalta, että henkilöstömitoituksen on oltava riittävä, jotta henkilöstö voi toteuttaa pedagogista toimintaa. Lisäksi vuonna 2018 lakiin lisättiin säännös henkilöstön ja lasten välisestä suhdeluvusta ja samalla jo olevassa olevaa sääntelyä lasten ja varhaiskasvatuksen opettajien välisestä suhdeluvusta muutettiin. Nykysääntelyn mukaan päiväkodissa tulee olla vähintään yksi työntekijä kolmea alle kolmevuotiasta lasta kohden ja yksi työntekijä kuutta lasta kohden silloin, kun lapset ovat yli kolmevuotiaita. Kunta voi myöntää luvan poiketa henkilöstömäärästä poikkeuksellisesti. Lasten ja varhaiskasvatuksen opettajien välisen suhdeluvun tulee olla alle kolmevuotiaiden lasten osalta 7 lasta/opettaja ja yli kolmevuotiaiden lasten osalta 14 lasta/opettaja.

Lakiin päiväkodeista on määrä tulla vuoden 2021 alussa voimaan säännökset, joilla turvataan lapsen oikeus hyvään psykososiaaliseen ympäristöön. Laissa säädetään jatkossa päiväkodin henkilöstön velvollisuudesta puuttua rikkomuksiin, kuten kiusaamiseen, väkivaltaan, syrjintään ja häirintään, jotka voivat vaarantaa lapsen hyvinvoinnin. Lisäksi laissa veloitetaan päiväkodin henkilöstöä ilmoittamaan päiväkodin johtajalle tietoon tulleesta tai epäillystä henkilökunnan jäsenen tekemästä rikkomuksesta. Vakavissa tapauksissa päiväkodin johtajan tulee ilmoittaa asiasta eteenpäin päivähoitotoiminnan järjestäjälle.

LUONNOS

Tanska

Tanskassa koulu alkaa kuusivuotiaana ja kaikilla lapsilla on oikeus varhaiskasvatukseen koulun alkamiseen asti. Tanskassa varhaiskasvatusta koskeva sääntely on päivähoitolaissa (Lov om Dagtilbud no. 176 25/02/2019). Laissa ei ole säännöksiä henkilöstön kelpoisuudesta, rakenteesta tai mitoituksesta lukuun ottamatta perhepäivähoidon lapsiryhmän kokoa. Perhepäivähoidantajalla saa olla hoidettavana enintään viisi lasta, omat lapset mukaan lukien. Lisäksi kunnilla voi olla omia ohjeistuksia ryhmäkoosta ja henkilömääristä. Paikallisten viranomaisten tulee valvoa päivähoiton palvelun toimivuutta ja toteuttamista. Päivähoitolaissa ei ole säännöksiä henkilökunnan ilmoitusvelvollisuudesta.

Päivähoidon laadun turvaamiseksi Tanskassa on tarkoitus ottaa vuoteen 2025 mennessä käyttöön päivähoiton henkilöstömitoituksessa lakisääteiset vähimmäisvaatimukset (lovbundne minimumsnormeringer). Tarkasta mallista tämän toteuttamiseksi ei kuitenkaan ole vielä sovittu.

Islanti

Islannissa esiopetusta (leikskóli) järjestetään 2–5-vuotiaille lapsille. Esiopetusta koskevat säännökset ovat esikoululaissa (Lög um leikskóla). Laissa ei ole tarkkoja säännöksiä henkilöstön ja lasten välisistä suhdeluista. Esiopetuslaissa säädetään, että esikoulujen harkitessa lasten lukumäärää huomioon tulee ottaa erilaisia tekijöitä, kuten ikäjakauma ja lasten erityistarpeet, lasten oleskelun pituus esiopetuksessa, opetus- ja leikkitalan koko sekä henkilöstön kokoonpano. Henkilöstön ilmoitusvelvollisuudesta ei myöskään säädetä laissa.

Englanti

Englannissa lapset aloittavat koulun 4–5-vuotiaana. Esiopetusta tarjotaan 3–4-vuotiaille ja nuoremille lapsille ainoastaan hoitoon ja kasvatukseen perustuvaa varhaiskasvatusta. Laki lastenhoidosta (Childcare Act 2006) on merkittävin varhaiskasvatusta ohjaava säädös. Laki sisältää säännöksiä varhaiskasvatuksen laadusta sekä paikallisten viranomaisten velvollisuuksista varhaiskasvatuspalveluiden tuottamisessa.

Yksityiskohtaisemmat vaatimukset varhaiskasvatukselle ja esiopetukselle ovat kansallisessa Early Years Foundation Stage (EYFS) -varhaiskasvatussuunnitelmassa, joka on luonteeltaan varhaiskasvatuksen toimijoita velvoittava. Ohjeistus koskee 0–5-vuotiaita lapsia ja siinä tuodaan esiin ne oppimisen ja kehityksen vaatimukset, joihin kaikkien koulun aloittavien lasten tulisi ylittää. EYFS myös asettaa vaatimukset henkilöstömäärälle varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa. Siinä todetaan, että henkilöstöjärjestelyjen on vastattava tarvetta ja varmistettava lasten turvallisuus. Henkilöstön ja lasten välisiä suhdeluksia on mahdollista muuttaa poikkeuksellisesti, jos lasten huolenpito ja turvallisuus taataan muutoksista huolimatta. EYFS ei kuitenkaan täsmennä, mikä katsotaan sellaiseksi poikkeukselliseksi tilanteeksi, jossa suhdeluista on mahdollista poiketa.

EYFS velvoittaa varhaiskasvatuksen toimijoita linjaamaan ja panemaan täytäntöön menettelyt lasten turvallisuuden takaamiseksi. Menettelyiden tulee sisältää selvitys toimista, joihin ryhdytään, mikäli lasten turvallisuudessa ilmenee puutteita tai uhkia. Tarkkoja määräyksiä siitä, kuinka nämä menettelyt tulisi järjestää, ei EYFS:ssä ole. Henkilöstön tulee tunnistaa esimerkiksi merkit lapsen kaltoinkohtelusta tai laiminlyönnistä sekä tilanteet, joissa varhaiskasvatuksen henkilöstöön kuuluva tai muu lasten kanssa työskentelevä henkilö käyttäytyy sopimattomasti lasta kohtaan.

LUONNOS

Irlanti

Irlannissa oppivelvollisuus alkaa kuusivuotiaana, mutta useimmat lapset aloittavat koulunkäynnin jo 4–5-vuotiaana. Varhaiskasvatus on tarkoitettu 0–6-vuotiaille lapsille. Varhaiskasvatuspalveluihin kuuluvat peruskoulujen lapsiluokat (infant classes) sekä erilaiset lastenhoito- ja esiopetuspalvelut.

Varhaiskasvatuspalveluista säädetään lastensuojelulaissa (Child Care Act 1991). Lakia täydentävät *Síolta*-niminen ohjeistus (National Quality Framework, *Síolta*) sekä varhaiskasvatuksen opetussuunnitelma ”*Aistear*” (Early Childhood Curriculum Framework, *Aistear*). *Síolta* asettaa varhaiskasvatukselle kansalliset laatuvaatimukset ja *Aistear* puolestaan käsittelee erityisesti lasten hyvinvoinnin, oppimisen ja kehityksen tukemiseen liittyviä kysymyksiä. Lastensuojelulaissa säädetään, että varhaiskasvatuspalveluiden tarjoajan on varmistettava, että riittävä määrä sopivia ja päteviä aikuisia työskentelee koko ajan lasten kanssa. Lisäksi laissa on säädetty lasten ja aikuisten välisistä suhdeluista, mutta ei siitä, voidaanko näistä suhdeluista poiketa.

Vuonna 2015 säädetyn *Children First* -lain (*Children First Act 2015*) tarkoituksena on lisätä tietoisuutta lasten hyväksikäytöstä ja laiminlyönneistä. Laissa säädetään keskeisten lasten parissa työskentelevien ammattilaisten ilmoitusvelvollisuudesta. Laissa varhaiskasvatushenkilöstö on mainittu nimenomaisena ryhmänä, jonka tulee ilmoittaa havaitsemistaan lasten suojeluun liittyvistä epäkohdista. Lain tarkoittama tilanne voi liittyä esimerkiksi lapsen hoidon laiminlyöntiin tai lapsen fyysisen ja psyykkiseen hyväksikäyttöön. Ilmoitusvelvollisuus koskee sekä varhaiskasvatuksessa että lasten kotona havaittuja epäkohtia. Havaituista epäkohdista tulee ilmoittaa lapsi- ja perhevirastolle (*Child and Family Agency*).

5 Lausuntopalaute

6 Säännöskohtaiset perustelut

36 §. *Päiväkodin henkilöstön mitoituksesta poikkeaminen.* Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa varhaiskasvatuslain 36 §:ää vastaavasti mahdollisuudesta tilapäisesti laissa säädettyjen edellytysten vallitessa poiketa 35 §:n mukaisesta lasten ja henkilöstön välisestä suhdeluista. Pykälään lisättäisiin uusi momentti, joka tarkentaa mitoituksesta poikkeamisen alaa. Poikkeaminen 35 §:ssä tarkoitettua suhdeluista ei olisi ehdotetun 3 momentin nojalla sallittua henkilöstön poissaoloista johtuvista syistä. Henkilöstöstä johtuvilla poissaoloilla tarkoitettaisiin sellaisia poissaoloja, joita työnantaja pystyy ennakoimaan ja joihin tulisi varautua riittävin henkilöstöresurssein. Tällaisia poissaoloja ovat muun muassa henkilöstön koulutuksesta johtuvat syyt, henkilöstön vuosilomat tai henkilöstön lomauttaminen. Mitoituksesta poikkeaminen ei ole mahdollista myöskään henkilöstön sairastumisesta johtuvien poissaolojen vuoksi, sillä myös tällaiset tilanteet tulee hoitaa riittävin sijaisjärjestelyin. Lisäksi pykälän otsikkoon tehtäisiin teknisluonteinen korjaus lisäämällä sana ”henkilöstön” otsikkoon. Pykälän uusi otsikko olisi tällöin ”päiväkodin henkilöstön mitoituksesta poikkeaminen”.

Jo nykyisellään mitoituksesta poikkeaminen ei ole mahdollista henkilöstön poissaolojen vuoksi, sillä varhaiskasvatuslain 36 § mahdollistaa poikkeamisen vain lapsen hoitoaikoihin liittyvistä syistä. Varhaiskasvatuslain esitöissä todetaan, että säädetystä suhdeluista poikkeaminen pykälässä tarkoitettulla tavalla ei voi olla jatkuvaa eikä päivittäistä eikä se voi kestää koko toimintapäivän ajan, vaan sen tulee olla luonteeltaan lyhytaikaista ja satunnaista. Varhaiskasvatuksen järjestäjän tulee huolehtia riittävästä sijaisjärjestelmästä, jonka avulla pystytään huolehtimaan siitä, että lain edellyttämä henkilöstömitoitustavoite pystytään nopeasti saavuttamaan myös vaikeasti

LUONNOS

ennakoitavissa tilanteissa. Ehdotettu täsmennys ei muuta mitoituksesta poikkeamisen nykytilaa, ainoastaan selkeyttää pykälän soveltamista.

54 a §. Henkilökunnan ilmoitusvelvollisuus. Varhaiskasvatustalakiin lisättäisiin uusi 54 a § koskien varhaiskasvatustalakiin kuuluvan ilmoitusvelvollisuutta. Pykälässä säädettäisiin varhaiskasvatustalakiin kuuluvan ilmoitusvelvollisuudesta, jotta lapsen varhaiskasvatustalakin toteuttamista koskevat epäkohdat tai ilmeiset epäkohdan uhat tulisivat tietoon ja niihin voitaisiin puuttua riittävän ajoissa. Ilmoitus tulee tehdä, jos lapsen varhaiskasvatustalakin ei toteudu varhaiskasvatustalakin edellytysten mukaisesti. Ilmoitusvelvollisuus koskisi varhaiskasvatustalakin toimipaikan henkilöstömitoitukseen laskettavaa kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä työskentelevää henkilökuntaa. Näillä henkilöstöryhmillä voidaan katsoa olevan riittävä asiantuntemus varhaiskasvatustalakin sisällöstä ja varhaiskasvatustalakin toteuttamisesta. Varhaiskasvatustalakin henkilöstöstä ja kelpoisuusvaatimuksista säädetään varhaiskasvatustalakin 6 luvussa.

Varhaiskasvatustalakin henkilöstöön kuuluvan ilmoitusvelvollisuudessa olisi kyse eräänlaisista ennakkolaiseen valvontaan painottuvista toimista. Lapset ovat usein erityisen suojelun tarpeessa eivätkä välttämättä kykene itse riittävästi ilmaisemaan tahtoaan ja tarpeitaan. Erityisesti tämä korostuu pienimpien lasten kohdalla. Tarkoituksena olisi turvata lapsen varhaiskasvatustalakin toteutuminen varhaiskasvatustalakin edellyttämällä tavalla. Ilmoitusvelvollisuus koskisi varhaiskasvatustalakin soveltamisalaan kuuluvaa julkista ja yksityistä toimintaa. Ilmoitusvelvollisuus koskisi siten kunnan, kuntayhtymän ja yksityisen palveluntuottajan järjestämää tai tuottamaa päiväkotitoimintaa ja perhepäivähoitoa. Ilmoitusvelvollisuus koskisi myös avointa varhaiskasvatustalakin toimintaa siltä osin, kun toiminnassa on noudatettava varhaiskasvatustalakin lakia. Yksin toimivien perhepäivähoitajien kohdalla ilmoitusvelvollisuus toteutuisi todennäköisimmin tilanteissa, joissa he toimivat yhdessä muiden varhaiskasvatustalakin henkilöstöön kuuluvien kanssa.

Pykälän 1 momentissa painotettaisiin varhaiskasvatustalakin henkilöstöön kuuluvan velvollisuutta toimia siten, että lapsen varhaiskasvatustalakin toteutetaan varhaiskasvatustalakin edellyttämällä tavalla. Jos varhaiskasvatustalakin henkilöstöön kuuluva huomaisi tai saisi muulla tavoin tietoonsa epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan lapsen varhaiskasvatustalakin toteuttamisessa, hänen tulisi 2 momentin mukaan ilmoittaa asiasta viipymättä varhaiskasvatustalakin toimipaikan toiminnasta vastaavalle henkilölle. Ilmoitus tulisi tehdä kirjallisesti. Ilmoituksen vastaanottaneen henkilön tulisi ilmoittaa asiasta aina edelleen varhaiskasvatustalakin johtavalle viranhaltijalle, jotta epäkohta tai ilmeisen epäkohdan uhka olisi myös varhaiskasvatustalakin johtavan viranhaltijan tiedossa mahdollisia myöhempiä toimenpiteitä varten.

Ilmoituksen tekemisestä salassapitosäännösten estämättä säädettäisiin ehdotetun 54 a §:n 3 momentissa. Säännös mahdollistaisi ilmoituksen tekemisen mahdollisesti myös silloin, kun ilmoitusvelvollisuuden täyttäminen välttämättä edellyttäisi varhaiskasvatustalakin tai julkisuuslain nojalla salassa pidettävien tietojen kertomista edelleen tarvittaville tahoille. Julkisuuslain 26 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla viranomaisen voi antaa salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tiedon, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty. Varhaiskasvatustalakin 40.1 § ulottaa julkisuuslain koskemaan myös yksityisen palveluntuottajan järjestämää tai tuottamaa varhaiskasvatustalakin.

Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvalla epäkohdalla tarkoitettaisiin varhaiskasvatustalakin vastaista toimintaa, esimerkiksi varhaiskasvatustalakin laadussa ilmeneviä puutteita, lapsen kaltoinkohtelua tai toimintakulttuuriin sisältyviä lapselle vahingollisia toimia. Myös epäkohdan uhasta, joka olisi ilmeinen, tulisi ilmoittaa, jotta epäkohtiin voitaisiin puuttua tehokkaasti etukäteen. Epäkohdaksi katsottaisiin asia tai tilanne, jossa varhaiskasvatustalakin tavoitteet, lapsen hyvinvoinnin tai kasvun, kehityksen tai oppimisen edellytykset vaarantuisivat varhaiskasvatustalakin vastai-

LUONNOS

sesti. Kaltoinkohtelulla tarkoitettaisiin fyysistä tai psyykkistä kaltoinkohtelua. Toimintakulttuuriin sisältyvistä ongelmista sen sijaan voi olla kyse esimerkiksi tilanteissa, joissa varhaiskasvatuksen toimintakulttuuri on lapsen kehitykselle vahingollista tai joissa epäkohtiin puuttumista pyritään estämään henkilöstöä vaientamalla tai epäkohtia piilottelemalla ja tämä muodostaa uhan lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamiselle.

Sääntelyn tarkoituksena olisi tehostaa varhaiskasvatukseen kohdistuvaa valvontaa ja turvata lainsäädännön antamalla tuella se, että varhaiskasvatuksen henkilöstö kertoisi havaitsemistaan tai muuten tietoon saamistaan epäkohdista tai ilmeisen epäkohdan uhista. Nykyisin henkilöstö saattaa jättää ilmoittamatta epäkohdista pelätessään oman asemansa puolesta. Vanhemmilla tai lapsen muilla huoltajilla on käytössään varhaiskasvatustilain 54 §:n mukainen muistutus- ja kantelu-oikeus. Vanhemmat tai lapsen muut huoltajat eivät kuitenkaan ole aina ole tietoisia varhaiskasvatustoiminnan sisällöistä tai varhaiskasvatusta koskevasta lainsäädännöstä hyödyntääkseen varhaiskasvatuksen valvontakeinoja. Varhaiskasvatustilainhenkilöstöllä on paras käsitys varhaiskasvatuksen toimipaikan toiminnasta. On tarkoituksenmukaista, että päivittäin paikalla oleva henkilöstö, joka pystyy tosiasiallisesti havainnoimaan varhaiskasvatustoimintaa ja varhaiskasvatuksen toimipaikan toimintakulttuuria, on velvollinen ilmoittamaan havaitsemastaan epäkohdista tai ilmeisen epäkohdan uhasta. Näin valvontakeinot myös jakautuvat monelle taholle sekä ennakkolliseen, että jälkikäteiseen valvontaan. Ilmoitusvelvollisuus koskisi nimenomaan sellaisia epäkohtia, jotka kohdistuvat suoraan lapsen varhaiskasvatukseen, ei muita mahdollisia epäkohtia varhaiskasvatuksen toimipaikan toimintaan liittyen.

Varhaiskasvatuksen henkilöstön oikeussuoja ei saisi vaarantua ilmoituksen vuoksi, vaikka ilmoituksen tekemisen tulisikin aina ensi sijassa perustua lapsen varhaiskasvatukseen toteuttamiseen liittyviin tarpeisiin. Sen vuoksi 4 momentin mukaan kunnan ja yksityisen palveluntuottajan tulisi tiedottaa henkilöstölleen ilmoitusvelvollisuudesta ja sen käyttöön liittyvistä asioista. Ilmoitusvelvollisuuden toteuttamista koskevat menettelyohjeet olisi esityksen mukaan laadittava kirjallisena ja pidettävä julkisesti nähtävillä. Yksityinen palveluntuottaja voisi liittää menettelyohjeet varhaiskasvatustilain 48 §:ssä tarkoitettuun omavalvontasuunnitelmaan. Menettelyn tarkoituksena olisi sitouttaa myös työnantajapuoli hyväksymään ilmoitusvelvollisuuden käyttöä ja hyödyntämään sitä toimintansa kehittämisessä. Säännöksessä myös korostettaisiin kieltoa kohdistaa ilmoituksen tehneeseen henkilöön kielteisiä seuraamuksia.

54 b §. *Toimenpiteet ilmoituksen johdosta.* Lisäksi varhaiskasvatustilainiin lisättäisiin uusi 54 b §, jossa säädettäisiin toimenpiteistä ilmoituksen johdosta. Ehdotetun 54 b §:n 1 momentissa säädettäisiin varhaiskasvatuksen toimipaikan toiminnasta vastaavan henkilön ensisijaisesta toimintavelvoitteesta epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistamiseksi. Toimet epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistamiseksi tulisi käynnistää ilman aiheetonta viivytystä.

Pykälän 2 momentin nojalla, mikäli epäkohtaa tai ilmeisen epäkohdan uhkaa ei pystytä itsenäisesti poistamaan varhaiskasvatuksen toimipaikassa, tulisi varhaiskasvatuksen johtavan viranhaltijan antaa asiassa tarpeellista ohjausta ja neuvontaa epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistamiseksi. Samalla tulisi selvittää, mihin toimiin epäkohta tai ilmeisen epäkohdan uhka mahdollisesti edellyttää ryhdyttävän.

Pykälän 3 momentin mukaan varhaiskasvatuksen johtavan viranhaltijan olisi ilmoitettava asiasta salassapitosäännösten estämättä aluehallintovirastolle, jos epäkohtaa tai ilmeisen epäkohdan uhkaa ei 1 ja 2 momentissa mainituista toimenpiteistä huolimatta poisteta. Tarkoituksena olisi ensisijaisesti pyrkiä poistamaan lapsen varhaiskasvatukseen kohdistuvat epäkohdat siellä missä ne esiintyvät ja turvautua valvontaviranomaisten toimenpiteisiin vasta tämän jälkeen.

LUONNOS

Pykälän 4 momentin nojalla aluehallintovirasto tai Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto voi antaa määräyksen epäkohdan poistamiseksi ja päättää sitä koskevista lisätoimenpiteistä siten kuin erikseen säädetään. Pykälässä viitattaisiin valvontaviranomaisten, aluehallintoviraston ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston työnjakonsa mukaisesti, käytössä olevista keinoista ilmoituksessa tarkoitettuun epäkohtaan reagoidessaan. Valvontaviranomaisen toimintaa ohjaisivat yleiset valvontaa koskevat lain säännökset. Valvova viranomainen voisi siten antaa ohjausta ja neuvontaa epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistamiseksi. Se voisi velvoittaa palvelujen järjestäjän tai tuottajan myös poistamaan epäkohdan sen käytössä olevia toimia hyödyntäen.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin ilmoituksen tehneen varhaiskasvatuksen henkilöstöön kuuluvan henkilön oikeudesta saada tietää, että mihin toimenpiteisiin hänen ilmoituksensa perusteella on ryhdytty. Tämän tiedon olisi velvollinen antamaan varhaiskasvatuksen toimipaikan toiminnasta vastaava henkilö tai vaihtoehtoisesti varhaiskasvatuksen vastaava viranhaltija silloin, kun epäkohtaa tai ilmeisen epäkohdan uhkaa ei ole pystytty itsenäisesti poistamaan varhaiskasvatuksen toimipaikassa.

Ilmoitusvelvollisuuden tarkoituksena olisi, että lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamisessa ilmevät epäkohdat korjataan ja mahdollisiin ilmeisen epäkohdan uhkisiin reagoidaan ajoissa, sekä tarvittaessa saatetaan nämä varhaiskasvatuksen valvontaviranomaisten tutkittavaksi. Uuden ilmoitusvelvollisuuden lisäksi myös ilmoituksen alun perin tehnyt työntekijä voisi edelleen käyttää kantelu-oikeuttaan aluehallintovirastoon. Kanteluun sovelletaan, mitä hallintolain 8 a luvussa säädetään hallintokantelusta.

7 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.8.2021.

8 Toimeenpano ja seuranta

Valtion rahoittaman opetustoimen ja varhaiskasvatuksen henkilöstökoulutuksen määrärahan turvin aluehallintovirastot kouluttavat varhaiskasvatuksen järjestäjiä ja palvelun tuottajia sekä varhaiskasvatushenkilöstöä esitetyistä muutoksista varhaiskasvatuslakiin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö seuraa ehdotetun sääntelyn toteutumista yhteistyössä aluehallintovirastojen ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston kanssa.

9 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Ehdotettu laki ei sisällä perustuslain kannalta ongelmallisia perusoikeusrajoituksia. Esityksen voidaan katsoa toteuttavan perusoikeuksia. Suomen perustuslain (731/1999) 22 §:n mukaan julkisen vallan on edistettävä perus- ja ihmisoikeuksia. Kyse on aktiivisesta toimintavelvoitteesta. Ehdotukset täyttävät perustuslain 19 §:n 3 momentin perustuslaillista toimeksiantoa, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Palvelujen riittävyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993 vp, s. 71). Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perustuslain 19 pykälän 3 momentissa perusoikeus kytkeytyy läheisesti tavallisella lailla toteutettavaan sääntelyyn. Palvelujen järjestämistä ei määritellä. Säännös kuitenkin edellyttää, että julkinen valta turvaa palvelujen saatavuuden.

LUONNOS

Varhaiskasvatuksen hallinnonalasiirrosta huolimatta perustuslakivaliokunta on katsonut, että varhaiskasvatusta koskevaa sääntelyä arvioidaan edelleen ensisijaisesti perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisena sosiaalipalveluna. Päivähoitojärjestelmän sijasta lainsäädännössä käytetään nykyisin termiä varhaiskasvatus. Samalla varhaiskasvatus on hallinnollisesti siirretty sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle. Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että tämä ei merkitse sitä, ettei varhaiskasvatusta koskevaa sääntelyä olisi ensisijaisesti arvioitava perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuna sosiaalipalveluna (PeVL 12/2015 vp, s. 3). Valiokunta toteaa, että tässä suhteessa perustuslain terminologia on autonominen suhteessa tavallisessa lainsäädännössä tehtäviin luokitteluihin. Siirtyminen käyttämään lainsäädännössä termiä varhaiskasvatus on kuitenkin tuonut arviointiin mukaan myös perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaisen sivistyksellisten oikeuksien elementin (PeVL 12/2015 vp). Perustuslain 16.2 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Perustuslain näkökulmasta ehdotetulla sääntelyllä on merkitystä lisäksi perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän suojan näkökulmasta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin sisältämän yksityiselämän suojaa koskevan yleislausekkeen mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) perustelujen mukaan 10 §:n 1 momentissa säännellyn yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivastaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämänsä. Yksityselämään kuuluu muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin ja ympäristöön sekä oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan. Säännöksen luettelemat yksityiselämä, kunnia ja kotirauha eivät kaikissa tilanteissa ole täysin toisistaan erotettavissa. Perustelujen mukaan käsite "yksityiselämä" voidaan ymmärtää myös henkilön yksityistä piiriä koskevaksi yleiskäsitteeksi. Esityksessä ehdotetaan, että varhaiskasvatushenkilöstö voisi tehdä ilmoituksen epäkohdasta tai ilmeisestä epäkohdan uhasta salassapitosäännösten estämättä. Ilmoitusvelvollisuus saattaisi edellyttää myös arkaluonteisten tietojen välittämistä. Perustuslakivaliokunnan käytännössä arkaluonteisiin tietoihin on katsottu kuuluvan tietosuojasetuksen 9 artiklassa luetellut tiedot sekä myös sosiaalihuollon asiakastiedot (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 38). Arvioidessaan varhaiskasvatustietojen valtakuunnalliseen tietovarantoon sisältyviä tietoja perustuslakivaliokunta on todennut, ettei varhaiskasvatuksen asiakkuutta itsessään koskevaa tietoa ole syytä luonnehtia erityisen arkaluonteiseksi. Sen sijaan lapsen tuen tarvetta, tukitoimia ja niiden toteuttamista koskeviin tietoihin sekä lapsen henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointia koskeviin tietoihin sekä lapsen varhaiskasvatussuunnitelman käsittelyyn voi perustuslakivaliokunnan arvion mukaan sisältyä sellaisia riskejä, että niitä on lähtökohtaisesti arvioitava arkaluonteisina tietoina (ks. PeVL 17/2018 vp, s. 6). Ilmoitusvelvollisuuden perustuslainmukaisuutta arvioitaessa on huomioitava se, että esityksessä ei sinänsä säädetä valvontaviranomaisille uutta tietojensaantioikeutta. Jo voimassa olevan lainsäädännön mukaan valvontaviranomaiset voivat saada näitä tietoja ja tiedonsaannin intressi on katsottu salassapidon intressiä painavammaksi. Ilmoitusvelvollisuuden myötä näiden tietojen antaja voi olla varhaiskasvatushenkilöstöön kuuluva henkilö.

Esitys on linjassa myös lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 59—60/1991, jälj. lapsen oikeuksien sopimus) kanssa. Sopimus on ollut Suomessa laintasoisena voimassa vuodesta 1991 saakka. Lapsen oikeuksien sopimus velvoittaa sopimusvaltion turvaamaan lapsille oikeuden suojeluun ja huolenpitoon, osuuden yhteiskunnan voimavaroista sekä oikeuden osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon ja yhteiskuntaelämään. Lapsen oikeuksien sopimukseen kirjattujen lasten oikeuksien tulee toteutua koko lapsiväestön ja jokaisen lapsen elämässä. Lapsella yleissopimuksessa tarkoitetaan alle 18-vuotiasta henkilöä. Sopimuksen mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin

LUONNOS

yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi. Sopimuksen 3 artiklassa todetaan, että kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lasten etu. Sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon ottaen huomioon hänen vanhempiensa, laillisten huoltajiensa tai muiden hänestä oikeudellisessa vastuussa olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet. Tähän pyrkinessään sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädäntö- ja hallintotoimiin. Sopimuksen 28 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaisen lapsen oikeuden saada opetusta. Tämä oikeus pitää sisällään myös oikeuden varhaiskasvatukseen. Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (SopS 27/2016) velvoittaa huomioimaan erityisesti vammaiset lapset. Sopimuksen 7 artiklan mukaisesti sopimusvaltioiden on huolehdittava, että kaikissa vallitsevissa tilanteissa vammaiset lapset voivat nauttia kaikista ihmisoikeuksista ja perusvapauksista täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti muiden lasten kanssa. Kaikissa vammaisia lapsia koskevissa toimissa on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu.

Näistä lähtökohdista käsin on perusteltua katsoa, että esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä perustuslain 72 §:ssä tarkoitetussa tavallisessa säätämisyksityksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

varhaiskasvatustilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään varhaiskasvatustilain (540/2018) 36 §:ään uusi 3 momentti sekä 54 a § ja 54 b § seuraavasti:

36 §

Päiväkodin henkilöstön mitoitukselta poikkeaminen

Poikkeaminen 35 §:ssä tarkoitettusta suhdeluvusta ei ole sallittua henkilöstön poissaoloista johtuvista syistä.

54 a §

Henkilökunnan ilmoitusvelvollisuus

Varhaiskasvatustilainhenkilöstöön kuuluvan on toimittava siten, että lapsen varhaiskasvatus toteutetaan tämän lain edellyttämällä tavalla.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua henkilöä on ilmoitettava viipymättä varhaiskasvatuksen toimipaikan toiminnasta vastaavalle henkilölle, jos hän tehtävissään huomaa tai saa tietoonsa epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamisessa. Ilmoitus tulee tehdä kirjallisesti. Ilmoituksen vastaanottaneen henkilön on ilmoitettava asiasta varhaiskasvatuksen johtavalle viranhaltijalle.

Ilmoitus voidaan tehdä salassapitosäännösten estämättä.

Varhaiskasvatuksen järjestäjän ja tuottajan on tiedotettava henkilöstölleen ilmoitusvelvollisuudesta ja sen käyttöön liittyvistä asioista. Ilmoitusvelvollisuuden toteuttamista koskevat menettelyohjeet on laadittava kirjallisena ja pidettävä julkisesti nähtävillä. Ilmoituksen tehneeseen henkilöön ei saa kohdistaa kielteisiä vastatoimia ilmoituksen seurauksena.

54 b §

Toimenpiteet ilmoituksen johdosta

Edellä 54 a §:n 2 momentissa tarkoitettua ilmoituksen vastaanottaneen varhaiskasvatuksen toimipaikan toiminnasta vastaavan henkilön tulee ilman aiheetonta viivytystä käynnistää toimet epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistamiseksi.

Mikäli epäkohta tai ilmeisen epäkohdan uhkaa ei pystytä itsenäisesti poistamaan varhaiskasvatuksen toimipaikassa, on varhaiskasvatuksen johtavan viranhaltijan annettava asiassa tarpeellista ohjausta ja neuvontaa epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistamiseksi.

Varhaiskasvatuksen johtavan viranhaltijan on ilmoitettava asiasta salassapitosäännösten estämättä aluehallintovirastolle, jos epäkohta tai ilmeisen epäkohdan uhkaa ei 1 ja 2 momentissa mainituista toimenpiteistä huolimatta poisteta.

Aluehallintovirasto tai Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto voi antaa määräyksen epäkohdan poistamiseksi ja päättää sitä koskevista lisätoimenpiteistä siten kuin erikseen säädetään.

LUONNOS

Ilmoituksen tehneellä henkilöllä on kohtuullisen ajan kuluessa oikeus saada tietää mihin toimenpiteisiin ilmoituksen johdosta on ryhdytty.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

Opetusministeri Li Andersson

Laki

varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään varhaiskasvatuslain (540/2018) 36 §:ään uusi 3 momentti sekä 54 a § ja 54 b § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

36 §

Päiväkodin mitoituksesta poikkeaminen

Päiväkodissa voidaan poiketa 35 §:ssä tarkoitetuista suhdeluvuista, jos lasten keskimääräiset varhaiskasvatuspäivät ovat jatkuvasti huomattavasti vähäisemmät kuin toimintapäivät. Poikkeaminen voi tapahtua siten, ettei lapsia ole muutoin kuin lyhytaikaisesti yhtäaikaisesti päiväkodissa enempää kuin suhdeluku edellyttää.

Lisäksi 35 §:ssä tarkoitetuista suhdeluvuista voidaan poiketa tilapäisesti ja lyhytaikaisesti laajennettaessa lapsen varhaiskasvatusaikaa 17 §:n 4 momentissa tarkoitettulla tavalla.

Ehdotus

36 §

Päiväkodin henkilöstön mitoituksesta poikkeaminen

Päiväkodissa voidaan poiketa 35 §:ssä tarkoitetuista suhdeluvuista, jos lasten keskimääräiset varhaiskasvatuspäivät ovat jatkuvasti huomattavasti vähäisemmät kuin toimintapäivät. Poikkeaminen voi tapahtua siten, ettei lapsia ole muutoin kuin lyhytaikaisesti yhtäaikaisesti päiväkodissa enempää kuin suhdeluku edellyttää.

Lisäksi 35 §:ssä tarkoitetuista suhdeluvuista voidaan poiketa tilapäisesti ja lyhytaikaisesti laajennettaessa lapsen varhaiskasvatusaikaa 17 §:n 4 momentissa tarkoitettulla tavalla.

Poikkeaminen 35 §:ssä tarkoitettusta suhdeluvusta ei ole sallittua henkilöstön poissaoloista johtuvista syistä.

54 a §

Henkilökunnan ilmoitusvelvollisuus

Varhaiskasvatushenkilöstöön kuuluvan on toimittava siten, että lapsen varhaiskasvatus toteutetaan tämän lain edellyttämällä tavalla.

Edellä 1 momentissa tarkoitettun henkilön on ilmoitettava viipymättä varhaiskasvatuksen toimipaikan toiminnasta vastaavalle henkilölle, jos hän tehtävissään huomaa tai saa tietoonsa epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan

uhan lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamisessa. Ilmoitus tulee tehdä kirjallisesti. Ilmoituksen vastaanottaneen henkilön on ilmoitettava asiasta varhaiskasvatuksen johtavalle viranhaltijalle.

Ilmoitus voidaan tehdä salassapitosäännösten estämättä.

Varhaiskasvatuksen järjestäjän ja tuottajan on tiedotettava henkilöstölleen ilmoitusvelvollisuudesta ja sen käyttöön liittyvistä asioista. Ilmoitusvelvollisuuden toteuttamista koskevat menettelyohjeet on laadittava kirjallisena ja pidettävä julkisesti nähtävillä. Ilmoituksen tehneeseen henkilöön ei saa kohdistaa kielteisiä vastatoimia ilmoituksen seurauksena.

54 b §

Toimenpiteet ilmoituksen johdosta

Edellä 54 a §:n 2 momentissa tarkoitettun ilmoituksen vastaanottaneen varhaiskasvatuksen toimipaikan toiminnasta vastaavan henkilön tulee ilman aiheetonta viivytystä käynnistää toimet epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistamiseksi.

Mikäli epäkohtaa tai ilmeisen epäkohdan uhkaa ei pystytä itsenäisesti poistamaan varhaiskasvatuksen toimipaikassa, on varhaiskasvatuksen johtavan viranhaltijan annettava asiassa tarpeellista ohjausta ja neuvontaa epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistamiseksi.

Varhaiskasvatuksen johtavan viranhaltijan on ilmoitettava asiasta salassapitosäännösten estämättä aluehallintovirastolle, jos epäkohtaa tai ilmeisen epäkohdan uhkaa ei 1 ja 2 momentissa mainituista toimenpiteistä huolimatta poisteta.

Aluehallintovirasto tai Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto voi antaa määräyksen epäkohdan poistamiseksi ja päättää sitä koskevista lisätoimenpiteistä siten kuin erikseen säädetään.

Ilmoituksen tehneellä henkilöllä on kohtuullisen ajan kuluessa oikeus saada tietää mihin toimenpiteisiin ilmoituksen johdosta on ryhdytty.

LUONNOS

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta
20 .