

24.2.2021

EOAK/1084/2021

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

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

Eduskunnan sivistysvaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä.

Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatuslakia tarkentamalla päiväkodin henkilöstön mitoituksesta poikkeamisen alaa. Lisäksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi varhaiskasvatuksen henkilöstön velvollisuudesta ilmoittaa havaitsemastaan epäkohdasta tai ilmeisen epäkohdan uhasta sekä toimenpiteistä ilmoituksen johdosta.

Opetus- ja kulttuuriministeriölle (OKM) 16.11.2020 antamassani lausunnossa hallituksen esityksen luonnoksesta ([EOAK/6927/2020](#)) kiinnitin huomiota siihen, että esityksessä tulisi tarkemmin käsitellä ja ilmetä menettelyohjeesta tiedottamista ja ohjeen sisältöä koskevia seikkoja, keitä ilmoitusvelvollisuus koskee ja heidän oikeussuojakeinonsa sekä huoltajan oikeutta saada tieto tehdystä ilmoituksesta ja toimenpiteistä. Totesin myös, että menettelyn dokumentaatioon, julkisuuteen tai tietosuojaan liittyviä kysymyksiä ei ylipäättäen luonnoksessa käsitelty.

Esittämäni näkökohdat on mielestäni huomioitu hallituksen esityksessä varsin hyvin.

Hallituksen esityksessä on nyt myös arvioitu lakiehdotuksen yhteensopivuutta Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa sekä suhteessa muuhun julkisuutta ja tietosuojaa koskevaan sääntelyyn (kohdassa 4.2 Tietosuoja-asetukset sekä kohdan 10 säätämisyjärjestysperusteluissa). Käsitykseni mukaan ehdotus on näiltä osin asianmukaisesti perusteltu.

Edelleen lausunnossani totesin, että varhaiskasvatuksen järjestäjiä on ohjattu varhaiskasvatuksen henkilöstön määrää ja suhdelukuja koskevien säännösten soveltamisessa muun muassa OKM:n vuonna 2015 antamalla tiedotteella. Kiinnitin yleisesti huomiota eräisiin pelkästään informaatio-ohjauksen varaan rakentuvan viranomaistoiminnan ohjaamiseen liittyviin näkökohtiin.

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

Pidän edellä kuvatuista syistä edelleen perusteltuna, että nyt esitetyllä säädösmuutoksella pyritään selkeyttämään päiväkodin henkilöstön mitoituksista poikkeamisen alaa. Viittaan myös eduskunnan varhaiskasvatustalain (540/2018) hyväksymisen yhteydessä lausumaan siitä, että jatkossa seurataan ja arvioidaan päiväkodin henkilöstön mitoituksista poikkeamista koskevan säännöksen toimivuutta ja vaikuttavuutta ja ryhdytään tarvittaessa pikaisesti lasten edun takaaviin riittäviin lainsäädäntötoimiin (EV 67/2018 vp).

Minulla ei ole mahdollisuutta arvioida, kuinka pitkälle nyt esitetty säädösmuutos ratkaisee henkilöstön määrää ja suhdelukuja koskevien säännösten soveltamis- tai tulkintavaikeuksista aiheutuvia ongelmia paikallisella tasolla. Kiinnitän edelleen huomiota riittävän henkilöstömitoituksen sekä päiväkotien riittävän sijaisjärjestelmän merkitykseen tasa-arvoisen, turvallisen ja laadukkaan varhaiskasvatuksen käytännön toteutumisessa.

Yleishuomiona vielä totean, että nyt esitetyt henkilöstön ilmoitusvelvollisuutta koskevat säännökset vastaavat pitkälti perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyin sosiaalihuoltolain (1301/2014) henkilökunnan ilmoitusvelvollisuutta koskevia säännöksiä.

2 Säännöskohtaiset huomiot

57 a § Henkilökunnan ilmoitusvelvollisuus

Esitettyssä säännöksessä säädetään varhaiskasvatushenkilöstöön kuuluvan ilmoitusvelvollisuudesta. Säännöksen perustelujen (s. 22) mukaan varhaiskasvatushenkilöstöllä tarkoitettaisiin varhaiskasvatuksen toimipaikan henkilöstömitoitukseen laskettavaa kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä työskentelevää henkilökuntaa. Tämän ohella ilmoitusvelvollisuus koskisi perustelujen mukaan aina myös varhaiskasvatuksessa työskentelevää erityisopettajaa.

Varhaiskasvatuslain 1 §:n 6 momentin mukaan päiväkodissa järjestettävän esiopetuksen valvonnassa sovelletaan varhaiskasvatuslain 55–58 §:ää. Näin ollen ehdotetut 57 a § ja 57 b § koskisivat soveltuvin osin myös päiväkodissa järjestettävää esiopetusta.

Koska kyse olisi lailla säädetystä velvollisuudesta, tulisi sitä koskevien säännösten olla selkeitä ja yksiselitteisiä. Esitetystä 57 a §:stä ei nyt selkeästi ilmene sen perusteluissa todetusti koskevan myös muita toimipaikassa tiettyinä aikoina työskenteleviä henkilöstöryhmiä (kuten esim. ns. kiertävät erityisopettajat). Säännöksen henkilöllinen soveltamisala ei toisin sanoen ole aivan selvä.

Myös varhaiskasvatuslain 1 §:n 6 momenttia tulisi täydentää hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen tarkoituksen huomioon ottavalla tavalla. Säännös voisi kuulua esimerkiksi seuraavasti:

”Esiopetuksesta säädetään perusopetuslaissa (628/1998). Lapsen mahdollisuudesta osallistua perusopetuslain mukaiseen esiopetukseen on huolehdittava. Päiväkodissa järjestettävään esiopetukseen sovelletaan, mitä tässä laissa säädetään päiväkodin ryhmäkoosta ja henkilöstömitoituksesta. Lisäksi päiväkodissa järjestettävään esiopetuksen valvontaan ja ilmoitusvelvollisuuteen sovelletaan 55–58 §:ää.”

En ole täysin vakuuttunut siitä, että vain toimipaikan henkilöstömitoitukseen laskettavalla kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä työskentelevällä henkilökunnalla olisi valmiuksia tai mahdollisuuksia havaita esityksessä tarkoitettuja epäkohtia tai ilmeisiä epäkohdan uhkia. Säännöksen tarkoituksenahan on nimenomaan turvata varhaiskasvatuksen hyvää laatua ja tältä osin varmistaa hoidettavana olevien lasten oikeutta saada hyvää hoitoa ja huolenpitoa. Tämän takia voitaisiin vielä harkita säännöksen muuttamista niin, että päiväkodin muullakin henkilökunnalla olisi oikeus tehdä ilmoitus havaitsemistaan epäkohdista nyt säädettyä ehdottavassa menettelyssä.

Säännöksen mukaan ilmoitus tulee tehdä kirjallisesti. Säännöksen perustelujen mukaan kirjallinen muoto on tarpeen, jotta ilmoitukset voidaan dokumentoida ja todentaa henkilökuntaan kuuluvan täyttäneen ilmoitusvelvollisuutensa. Tämä tavoite on tärkeä. Asiasta olisi

silti säädettävissä toisinkin. Säännöksen ensisijainen tarkoitus ymmärtääkseni on, että epäkohdat tai niiden uhat tulisivat tietoon ja niihin voitaisiin puuttua riittävän ajoissa. Mielestäni edellytys kirjallisesta ilmoituksesta saattaa nostaa ilmoituskyynnystä. Säännökseen olisikin mahdollista lisätä maininta siitä, että mikäli ilmoitus tehdään muuten kuin kirjallisesti, tulee ilmoituksen vastaanottaneen varhaiskasvatuksen toimipaikan toiminnasta vastaavan henkilön kirjata se, ennen kuin hän ilmoittaa asiasta varhaiskasvatuksen johtavalle viranhaltijalle.

Todettakoon, että sosiaalihuoltolain 48 §:ssä säädetyltä henkilökunnan ilmoitusvelvollisuudelta ei edellytetä kirjallista muotoa.

Esitetyn säännöksen 4 momentin mukaan varhaiskasvatuksen järjestäjän ja tuottajan on tiedotettava henkilöstölleen ilmoitusvelvollisuudesta ja sen käyttöön liittyvistä asioista. Kuten esityksessä (s. 21) on todettu, nyt ehdotettua ilmoitusvelvollisuutta ei tule sekoittaa muussa lainsäädännössä (kuten lastensuojelulaissa tai työturvallisuuslaissa) säädettyyn ilmoitusvelvollisuuteen tai -oikeuteen.

Esityksessä tarkoitettujen menettelyohjeiden (s. 24) merkitys tulleeikin käytännössä olemaan hyvin tärkeä. Edellisessä kappaleessa tarkoitettuihin muihin ilmoitusvelvollisuuksiin ja -oikeuksiin viitaten menettelyohjeissa voisi olla perusteltua samalla kiinnittää huomiota myös tällaisiin muihin käytössä oleviin oikeussuojakeinoihin.

57 b § Toimenpiteet ilmoituksen johdosta

Esityksessä on (s. 21) korostettu olevan tärkeää, että epäkohtiin puututaan niin nopeasti kuin se on tilanteesta riippuen mahdollista.

Esitetyn säännöksen 5 momentin mukaan ilmoituksen tehneellä henkilöllä on kohtuullisen ajan kuluessa oikeus saada tietää mihin toimenpiteisiin ilmoituksen johdosta on ryhdytty. Katson, että hyvän hallinnon näkökulmasta ilmoitus toimenpiteistä olisi perusteltua antaa kirjallisessa muodossa tai ainakin tulisi asianmukaisesti kirjata, milloin ja miten asiasta on ilmoitettu.

Säännöksen 6 momentissa todetaan, että jos varhaiskasvatustoimintaa epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistamiseksi muutetaan ja muutoksella on erityistä merkitystä lapsen kasvun ja kehityksen kannalta, on toiminnan muutoksesta ilmoitettava muutoksen kohteena olevan lapsen vanhemmalle tai muulle huoltajalle.

Esityksessä ei ole tarkemmin kuvattu muutoksia, joilla voisi olla ”erityistä” merkitystä lapsen kasvun ja kehityksen kannalta. Näin muotoiltuna ilmoittamiskriteerit saattavat asettua tarpeettomankin korkealle. Ilmoituskyynnin toisenlaista muotoilua voitaisiin vielä harkita.

Esityksen perusteluissa (s. 26) on todettu, että vanhemmille tai muulle huoltajalle tulisi ilmoittaa ainoastaan toiminnan muutoksista, ei siis

esimerkiksi sitä, kuka ilmoituksen on tehnyt tai koskeeko ilmoitus jotain toista työntekijää. Lisäksi esityksessä on viitattu viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 3 lukuun. Totean, että tietyissä tilanteissa vanhemmilla saattaa olla intressi tai asianosaisasemaansa perustuva oikeus saada tietää esimerkiksi se, ketä työntekijää ilmoitus on koskenut. Pidän tärkeänä, että varhaiskasvatuksessa ja sen toimintayksiköissä on riittävästi tietoa myös julkisuuslain 4 luvussa säädetyistä ehdottomista tiedon antamiseen ja siitä päättämiseen liittyvistä menettelytavoista sekä määräajoista.

Apulaisoikeusasiamies

Pasi Pölönen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asiahallintajärjestelmässä.