

LAPS/30/2024, 30.4.2024

Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle kansalaisaloitteesta muutokseksi varhaiskasvatuslain henkilöstön mitoittamiseen ja suhdelukujen toteutumiseen

Viite: Sivistysvaliokunta torstai 02.05.2024 klo 12.00 / KAA 1/2024 vp / Asiantuntijapyyntö

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991, LOS), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita.

Lapsiasiavaltuutettu arvioi kansalaisaloitetta yleissopimuksen näkökulmasta.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Koulutetun henkilöstön riittävä määrä on yksi keskeinen tekijä varhaiskasvatuksen laadun turvaamiseksi.
- Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan kansalaisaloitteessa ehdotetut muutokset varhaiskasvatuslakiin eivät todennäköisesti ole ratkaisu henkilöstön riittävyyteen varhaiskasvatuksessa.
- Huomio tulisi ensisijaisesti kiinnittää sääntelyn toimeenpanoon ja varhaiskasvatuksen laadun kehittämiseen.
- Lasten ja varhaiskasvatuksen henkilöstön oikeudet ja hyvinvointi on oltava kehittämisen keskiössä.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Kansalaisaloitteen KAA 1/2024 vp mukaan sen tarkoituksena on saada muutos varhaiskasvatuslakiin, joka turvaisi lasten arjen varhaiskasvatuksessa ja antaisi yhtäläiset mahdollisuudet oppimiseen, leikkiin ja turvallisiin aikuisiin. Aloitteessa katsotaan, että varhaiskasvatuslain mukainen henkilöstömitoituksen sääntely, joka määrittelee



mitoituksen päiväkodin tasolla, on epäkohta, joka johtaa päiväkotien arjessa lasten turvallisuuden vaarantumiseen ja työntekijöiden uupumiseen. Aloitteessa esitetään, että varhaiskasvatuksen henkilöstön suhdeluvut tulisi muuttaa ryhmäkohtaisiksi, suhdeluvun tulee toteutua koko päivän ajan ja se pitää huomioida lapsiryhmän henkilöstön määrässä.

Lapsiasiavaltuutettu on monessa yhteydessä korostanut sitä, että **koulutetun henkilöstön riittävä määrä on yksi keskeinen tekijä varhaiskasvatuksen laadun turvaamiseksi.**

YK:n lapsen oikeuksia koskevaan yleissopimuksen 28 artiklan mukaan lapsella on oikeus opetukseen, jonka YK:n lapsen oikeuksien komitea tulkitsee alkavan jo syntymästä ja liittyvän läheisesti lapsen oikeuteen mahdollisimman täysimääräiseen kehittymiseen (6 artikla). Komitea korostaa varhaiskasvatusohjelmien hyötyjä lapselle ja toteaa tutkimustulosten osoittavan, että laadukkailla kasvatusohjelmilla voidaan vaikuttaa myönteisesti pikkulasten onnistuneeseen perusasteen koulutukseen siirtymiseen, koulumenestykseen ja pitkäaikaiseen sosiaaliseen sopeutumiseen.¹ Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 3 kohdan mukaisesti sopimusvaltiot takaavat, että lasten huolenpidosta ja suojelusta vastaavat laitokset ja palvelut noudattavat toimivaltaisten viranomaisten antamia määräyksiä, jotka koskevat erityisesti turvallisuutta, terveyttä, henkilökunnan määrää ja soveltuvuutta sekä henkilökunnan riittävää valvontaa.

YK:n lapsen oikeuksien komitea painottaa sopimusvaltioiden vastuuta siitä, että varhaislapsuuteen liittyvät palvelut ja toiminnot ovat ”laatuvaatimusten mukaisia erityisesti terveyden ja turvallisuuden aloilla ja että henkilöstöllä on asianmukaiset psykososiaaliset ominaisuudet, he ovat tehtävänsä soveltuvia, heitä on riittävästi ja heillä on asianmukainen koulutus. Pikkulasten olosuhteisiin, ikään ja persoonallisuuteen soveltuvien palvelujen tarjoaminen edellyttää, että henkilöstö on koulutettu työskentelemään tämän ikäryhmän parissa. Pikkulasten parissa työskentelyn tulisi olla sosiaalisesti arvostettua ja asianmukaisesti palkattua, jotta siihen saataisiin houkutelua erittäin ammattitaitoista työvoimaa”. Komitea pitää tärkeänä, että henkilöstöllä on myös hyvä ja ajantasainen teoreettinen ja käytännöllinen ymmärrys lasten oikeuksista ja kehityksestä, että he omaksuvat asianmukaiset lapsikeskeiset hoitokäytännöt, -suunnitelmat ja -menetelmät ja että heidän käytettävissään on ammatillisia erityisresursseja ja tukipalveluja, kuten erilaiset palvelujen ja toimintojen valvontajärjestelmät.²

Varhaiskasvatuslain (540/2018) 25 §:n mukaan kunnan, kuntayhtymän ja yksityisen palveluntuottajan on huolehdittava, että varhaiskasvatuksessa on riittävä määrä lain 6

luvussa säädettyä eri kelpoisuusvaatimukset täyttävää henkilöstöä, jotta varhaiskasvatukselle säädetyt tavoitteet voidaan saavuttaa ja jotta myös vammaisten ja muiden lasten tuen tarpeisiin vastataan. Henkilöstön mitoituksista ja rakenteesta säädetään 7 luvussa ja sitä täydentää valtioneuvoston asetus varhaiskasvatuksesta (753/2018), jossa säädetään suhdeluvuista erikseen alle 3-vuotiaiden ja yli 3-vuotiaiden lasten osalta. Luku 7 sisältää lisäksi säännöksen mitoituksista poikkeamiseksi (36 §). Suhdeluvusta poikkeamisen osalta hallituksen esityksessä (HE 249/2020 vp) on todettu, että 36 § mahdollistaa poikkeamisen vain lapsen hoitoaikoihin liittyvistä syistä. Säädetystä suhdeluvusta poikkeaminen pykälässä tarkoitetulla tavalla ei voi olla jatkuvaa eikä päivittäistä eikä se voi kestää koko toimintapäivän ajan, vaan sen tulee olla luonteeltaan lyhytaikaista ja satunnaista. Hallituksen esityksen mukaan varhaiskasvatuksen järjestäjän tulee huolehtia riittävästä sijaisjärjestelmästä, jonka avulla pystytään huolehtimaan siitä, että lain edellyttämä henkilöstömitoitus pystytään nopeasti saavuttamaan myös vaikeasti ennakoitavissa tilanteissa.

Edellä todettu sääntely on varsin yksityiskohtaista ja tiukkaa. Valtakunnallisesti kaikissa varhaiskasvatusyksiköissä laissa tarkoitetut mitoitukset ja henkilökunnan rakenne eivät kuitenkaan toteudu lain kirjausten mukaisesti. Vuonna 2022 aluehallintovirastojen valvonnassa painopisteenä olivat henkilöstömitoitukset ja ryhmäkoot. Tuolloin tehdyssä selvityksessä todettiin, että keväällä 2022 neliviikkoisella tarkastelujaksolla päiväkotien henkilöstömitoitus ja ryhmäkoko toteutuivat pääsääntöisesti voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Samalla kuitenkin todettiin, että varhaiskasvatuksen haasteet pääkaupunkiseudulla (mm. henkilöstöpula) näkyivät myös valvontaohjelman tuloksissa. Selvitystä koskevan tiedotteen mukaan ”suhdeluvun ylitykset johtuvat pääosin yllättävistä lasten varhaiskasvatusaikojen muuttumisesta tai henkilöstön poissaoloista, joihin ei ole saatu sijaista. Ryhmäkohtaisessa tarkastelussa on lisäksi huomattavissa päiväkodin eri lapsiryhmien välisiä eroja päivittäisissä suhdeluvuissa. Samana päivänä voi yhdessä ryhmässä suhdeluku ylittyä ja toisessa suhdeluku olla merkittävästi alhaisempi. Johtamisella ja työvuorosunnittelulla on varmistettava, että henkilöstö jakautuu tasaisesti lapsiryhmiin. Henkilöstön sijoittuminen epätasaisesti lapsiryhmiin voi vaikuttaa kielteisesti työntekijöiden työssä jaksamiseen ja lasten turvallisuuteen varhaiskasvatuksessa. Kunnan tulee myös huolehtia riittävästä sijaisjärjestelmästä”.³ Vaihtelevuutta henkilöstömitoituksen toteutumisessa on siis alueellisesti ja myös jossain määrin päiväkotikohtaisesti.

Tilanne on julkisuudessa olleiden tietojen mukaan edelleen samankaltainen ja joiltain osin vaikeutunutkin. Varhaiskasvatuksen henkilöstön saatavuudessa ja pysyvyydessä on ongelmia, ja alan vetovoima opiskelijoiden piirissä on heikentynyt. Monet alalle koulutetut päätyvät vaihtamaan alaa. Sijaiset ovat usein joko opiskelijoita tai alalle kouluttamattomia ja lasten kanssa toimimiseen kokemattomia, joka on ongelmallista lasten oikeuksien, hyvinvoinnin ja turvallisuuden kannalta. Vaihtuvien ja/tai epäpätevien sijaisten ohjaaminen ja neuvominen lisää myös varhaiskasvatuksen vakinaisen, koulutetun henkilöstön työtaakkaa ja vastuuta.

Edellä sanottuunkin nojaten lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan kansalaisaloitteessa ehdotetut muutokset varhaiskasvatuslakiin eivät todennäköisesti ole ratkaisu henkilöstön riittävyteen varhaiskasvatuksessa. Kuten edellä on todettu henkilöstön mitoituksesta ja suhdeluvusta säädetään jo nyt varsin tiukasti ja selkeästi. Ehdotettujen muutosten toteuttaminen olisi lainsäädännöllisesti haastavaa ja kallista. Muutokset vaatisivat huomattavan suuren määrän lisähenkilöstöä varhaiskasvatukseen, joka jo nykyisellään kärsii varsin mittavasta henkilöstöpulasta. Muun muassa nämä seikat kävivät ilmi myös jo kansalaisaloitteesta järjestetyssä sivistysvaliokunnan julkisessa kuulemisessa 23.4.2024 esitetyissä asiantuntijapuheenvuoroissa (OKM ja Kuntaliitto).⁴

Huomio tulisi siten ensisijaisesti kiinnittää sääntelyn toimeenpanoon. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus KARVI on 17.4.2024 julkaisemassaan ”Laadukkaan varhaiskasvatuksen toteuttaminen vaatii kestäviä poliittisia päätöksiä” Policy Brief:ssä⁵ antanut seuraavat suositukset: 1) Ala tarvitsee koulutettua ja kelpoista henkilöstöä, jotta varhaiskasvatukselle asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa; 2) Varhaiskasvatuksen resurssit tulee turvata aiempaa vahvemmin; 3) Varhaiskasvatuksen laadusta huolehtiminen edistää varhaiskasvatukseen osallistumista; 4) Varhaiskasvatuksen järjestäjien ja palveluntuottajien tulee vahvistaa rakenteita, jotka tukevat päiväkodin johtajia työssään ja 5) Ammatillisen koulutuksen järjestäjien, ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen tulee yhdessä jatkaa varhaiskasvatuksen tutkintojen osaamisprofiilien kirkastamista ja opetuksen sisältöjen kehittämistä.

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan suositusten edistämisellä, huomioiden niiden taustalla olevat tutkimukset ja selvitykset, voidaan vaikuttaa varhaiskasvatuksen laatuun sekä lasten että ammattilaisten hyvinvointiin ja oikeuksiin huomattavasti

kokonaisvaltaisemmin kuin muuttamalla varhaiskasvatuslain henkilöstön mitoitusta koskevaa sääntelyä.

Jyväskylässä 30.4.2024

Elina Pekkarinen
lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
juristi

¹ Yleiskommentti nro 7 (2005) lapsen oikeuksien täytäntöönpanosta varhaislapsuudessa (CRC/C/GC/7/Rev.1), kohdat 28-30. www.lapsiasia.fi/yleiskommentit

² Ibid., kohta 23.

³ Valviran tiedote 2.9.2022 Kunnallisten päiväkotien henkilöstömitoitus ja ryhmäkoko toteutuvat edelleen hyvin. Verkossa <https://valvira.fi/-/kunnallisten-paivakotien-henkilostomitoitus-ja-ryhmakoko-toteutuvat-edelleen-hyvin>

⁴ Tallenne julkisesta kuulemisesta https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Sivut/Sivistysvaliokunnanjulkinenkuuleminen23h_uhtikuuta.aspx

⁵ Vlasov, J. & Sarkkinen, T. & Harkoma, S. (2024). Laadukkaan varhaiskasvatuksen toteuttaminen vaatii kestäviä poliittisia päätöksiä. <https://www.karvi.fi/fi/julkaisut/laadukkaan-varhaiskasvatuksen-toteuttaminen-vaatii-kestavia-poliittisia-paatoksia>