

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annettua lakia. Laissa säädettäisiin varhaiskasvatuksen digitaalisesta laadunarviointijärjestelmästä, jonka avulla varhaiskasvatuksen järjestäjät ja palveluntuottajat voisivat täyttää lakisääteistä tehtäväänsä arvioida antamaansa varhaiskasvatusta sekä osallistua toimintansa ulkopuoliseen arviointiin. Lisäksi järjestelmän avulla Kansallinen koulutuksen arviointikeskus voisi toteuttaa ulkoisia varhaiskasvatusta koskevia arviointeja, tukea varhaiskasvatuksen järjestäjiä ja palveluntuottajia arviointia ja laadunhallintaa koskevissa asioissa sekä kehittää varhaiskasvatuksen arviointia. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös järjestelmän yhteisrekisterinpitäjyydestä ja varhaiskasvatuksen tietovarannon tietojen hyödyntämisestä järjestelmässä.

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
2.1 Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen toimintaa ohjaava lainsäädäntö	3
2.2 Varhaiskasvatuksen arvioinnin nykytila	4
2.3 Varhaiskasvatuksen arvioinnin kehittäminen.....	6
2.4 Varhaiskasvatuksen tietotuotanto.....	7
3 Tavoitteet	8
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	8
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	8
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	9
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	9
4.2.2 Viranomaisvaikutukset.....	10
4.2.3 Vaikutuksen lapsiin ja perheisiin	11
4.2.4 Tietosuoja- ja tiedonhallintavaikutukset	14
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	19
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	19
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	21
5.3 Varhaiskasvatuksen arviointi muissa Pohjoismaissa	22
6 Lausuntopalaute	24
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	25
8 Voimaantulo	29
9 Suhde talousarvioesitykseen	29
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	29
LAKIEHDOTUS	33
Laki Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetun lain muuttamisesta.....	33

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Varhaiskasvatuksen digitaalisen laadunarviointijärjestelmän kehitys liittyy pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman kirjaukseen varhaiskasvatuksen laatukriteerien laatimisesta. Järjestelmää on tarkoitus käyttää laatukriteerien käyttöönottoon varhaiskasvatuksen järjestäjillä ja palveluntuottajilla. Järjestelmän kehitys sisältyy Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen toimintaa ohjaavaan koulutuksen arviointisuunnitelmaan vuosille 2020—2023 sekä varhaiskasvatuksen laadun ja tasa-arvon Oikeus Oppia -kehittämishohjelmaan.

Esitys on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä. Opetus- ja kulttuuriministeriö ja Kansallinen koulutuksen arviointikeskus ovat kehittäneet ja tuottaneet yhteistyössä syksystä 2020 lähtien varhaiskasvatuksen digitaalista laadunarviointijärjestelmää.

Hallituksen esityksen luonnoksesta on pyydetty lausunnot keskeisiltä sidosryhmiltä. Esitysluonnos on ollut lausunnolla 21.1.—18.2.2022.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://okm.fi/hanke?tunnus=OKM065:00/2021>

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen toimintaa ohjaava lainsäädäntö

Varhaiskasvatusta, kuten kaikkea kansallista koulutusta, koskeva arviointitoiminta on säädetty kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen tehtäväksi. Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta (jäljempänä arviointikeskus) säädetään Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetussa laissa (1295/2013). Arviointikeskus on itsenäinen ja riippumaton koulutuksen arviointiviranomainen, joka toimii Opetushallituksesta annetun lain (564/2016) mukaan Opetushallituksen erillisyyksikkönä. Arviointikeskus tuottaa arviointiin perustuvaa tietoa koulutuspoliittista päätöksentekoa sekä koulutuksen ja varhaiskasvatuksen kehittämistä varten.

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen lakisääteisenä tehtävänä on sitä koskevan lain 2 §:n mukaan toteuttaa varhaiskasvatukseen ja koulutukseen sekä varhaiskasvatuksen, opetuksen ja koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen toimintaan liittyviä arviointeja laissa säädetyn määräjain tehtävän arviointisuunnitelman mukaisesti. Arviointisuunnitelman hyväksyy opetus- ja kulttuuriministeriö. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen tehtävänä on myös kehittää varhaiskasvatuksen ja koulutuksen arviointia sekä tukea varhaiskasvatuksen, opetuksen ja koulutuksen järjestäjiä sekä korkeakouluja arviointia ja laadunhallintaa koskevissa asioissa. Lisäksi lain mukaan tehtävänä on huolehtia muista tehtävistä, jotka säädetään tai määrätään sen tehtäväksi.

Arviointikeskuksen lakisääteiset tehtävät muodostuvat oppimistulosten arvioinnista, varhaiskasvatuksen, opetuksen ja koulutuksen teema- ja järjestelmäarvioinneista sekä laatujärjestelmien arvioinneista, kuten korkeakoulujen auditoinneista. Teema-arvioinnit kohdistuvat johonkin sisällölliseen kokonaisuuteen tai aihepiiriin. Kohteena voi olla myös tietyn koulutusmuodon tilan arviointi. Järjestelmäarvioinneissa voidaan lisäksi tarkastella koulutusjärjestelmän kokonaisuutta tai sen osa-aluetta, esimerkiksi oppilaiden saaman tuen toteutumista.

Arviointikeskuksesta annetun lain 6 §:ssä säädetään arviointikeskuksen tiedonsaantioikeuksista. Lainkohdan mukaan arviointikeskuksella on oikeus saada varhaiskasvatuksen järjestäjiltä

ja palveluntuottajilta, opetuksen ja koulutuksen järjestäjiltä sekä Opetushallitukselta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä muita kuin korkeakoulujen opiskelijoita koskevat 2 §:n 1 ja 2 kohdassa säädettyjen arviointitehtävien suorittamiseksi välttämättömät henkilötiedot, jotka liittyvät esimerkiksi varhaiskasvatukseen osallistumiseen, varhaiskasvatukseen laajuuteen ja järjestelmätapoihin, kasvatusta varten laadittuihin päätöksiin ja suunnitelmiin sekä varhaiskasvatukseen tukeen. Lisäksi arviointikeskuksella on oikeus saada myös muita annettuun varhaiskasvatukseen, opetukseen tai tukeen liittyviä tietoja, jotka ovat arviointitehtävän suorittamiseksi välttämättömiä. Edellä mainituilla tiedoilla tarkoitetaan myös Opetushallituksen ylläpitämiin henkilötietorekistereihin ja tietovarantoihin sisältyviä tietoja.

Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1317/2013) säädetään muun muassa arviointikeskuksen toimintaperiaatteista. Asetuksen 1 §:n mukaan Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen arviointitoiminnassa noudatetaan arvioinnin riippumattomuuden ja kehittävän arvioinnin periaatteita. Arviointikeskuksen tulee olla riippumaton toimintansa, menetelmiensä ja arviointien tulosten suhteen. Arvioinnin on oltava myös monipuolista, avointa ja oikeudenmukaista sekä luotettavaa ja vertailukelpoista (HE 117/2013 vp, s. 31).

Kehittävän arvioinnin periaate korostaa osallistavuutta, arvioinnin toteuttajan ja arviointiin osallistuvan välistä luottamusta sekä koulutusorganisaation vastuuta toimintansa kehittamisestä. Kehittävälle arvioinnille on tunnusomaista, että tietoa hankitaan toiminnan vahvuuksista sekä kehittämiskohteista ja toimintaa kehitetään jo arviointiprosessin aikana.¹ Varhaiskasvatuksessa luottamukseen perustuvalla arvioinnilla pyritään rakentamaan arviointikulttuuria, jossa esimerkiksi kontrolliin perustuvien menetelmien sijaan arviointi pohjautuu avoimeen keskusteluun ja dialogiin². Kehittävän arvioinnin lähtökohta on se, että arviointi nähdään luontevana osana varhaiskasvatuksen jokapäiväistä toimintaa ja lopputuloksia tärkeämpänä pidetään itse arviointiprosessia sekä sitä seuraavaa kehittämistä³. Arvioinnin tehtävänä on tukea varhaiskasvatuksen työyhteisöjen ja siellä toimivan henkilöstön sitoutumista ja motivoitumista työhön sekä auttaa heitä kehittämään työkäytäntöjään. Arvioinnin perimmäinen tavoite on siis kannustaa kehittämään, kehittymään ja yrittämään parhaansa⁴.

Asetuksen 1 §:n mukaan arviointikeskuksen tulee julkistaa arvioinneissa käytetyt arviointiperusteet ja arviointien tulokset. Tämän lisäksi arviointikeskuksen tulee huolehtia tiedonvälityksestä sidosryhmille. Tämä tarkoittaa julkistamisen lisäksi aktiivista tiedottamista arviointien keskeisistä tuloksista (HE 117/2013 vp, s. 31).

2.2 Varhaiskasvatuksen arvioinnin nykytila

Varhaiskasvatuksen järjestäjillä ja yksityisillä palveluntuottajilla on varhaiskasvatustlain (540/2018) 24 §:ssä säädetty velvoite arvioida antamaansa varhaiskasvatusta. Varhaiskasvatustlain 24 §:n 1 momentin mukaan varhaiskasvatuksen arvioinnin tarkoituksena on turvata varhaiskasvatustlain tarkoituksen toteuttamista ja tukea varhaiskasvatuksen kehittämistä ja edistää

¹ Moitus, S. & Kamppi, P. (2020). Kehittävä arviointi Kansallisessa koulutuksen arviointikeskuksessa. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Tiivistelmät 8:2020.

² Atjonen, P. & Räisänen, A. (2005). Voiko arviointi kehittää? Evalenssi 1, 8—10.

³ Räisänen, A. (2005). Kehittävään arviointiin. Teoksessa H.K. Lyytinen & A. Räisänen (toim.) Kehittämisuuntaa arvioinnista. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 6, 109—127.

⁴ Vlasov, J., Salminen, J., Repo, L., Karila, K., Kinnunen, S., Mattila, V., Nukarinen, T., Parrila, S. & Sulonen, H. (2018). Varhaiskasvatuksen laadun arvioinnin perusteet ja suositukset. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 24:2018.

lapsen kehityksen, oppimisen ja hyvinvoinnin edellytyksiä. Laissa ei kuitenkaan säädetä tarkemmin, mitä järjestäjien ja palveluntuottajien tulisi arvioida tai miten arviointi toteutetaan. Myös arviointimenetelmät ovat järjestäjien ja palveluntuottajien itse valittavissa. Itsearviointitehtävän lisäksi varhaiskasvatuksen järjestäjien ja palveluntuottajien tulee osallistua toimintansa ulkopuoliseen arviointiin. Vastaavista arviointivelvoitteista säädetään muiden koulutusasteiden osalta perusopetuslaissa (628/1998), lukiolaissa (714/2018), ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017), ammattikorkeakoululaissa (932/2014) ja yliopistolaissa (558/2009). Varhaiskasvatuksen arvioinnista säädettyä lähtökohtana onkin ollut, että lakiin sisällytetään vastaavanlainen säännös kuin muissa koulutuspuolen laeissa (HE 341/2014 vp, s. 21).

Varhaiskasvatuslain 24 § velvoittaa järjestäjiä ja yksityisiä palveluntuottajia julkaisemaan arviointiensa keskeiset tulokset. Pykälässä ei kuitenkaan säädetä tarkemmin, miten, missä ja millä laajuudella tulokset tulee julkistaa, vaan julkistamistavat on jätetty varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan päätettäväksi.

Lainsäädännön ohella velvoittavat varhaiskasvatussuunnitelman perusteet (Opetushallitus 2022) ohjaavat varhaiskasvatuksen sisällöllistä ja tavoitteellista kehittämistä. Velvoitteesta huolimatta varhaiskasvatuksessa ei ole vielä vakiintunutta arviointikulttuuria. Vuonna 2017 arviointikeskus toteutti selvityksen, jonka tavoitteena oli kartoittaa järjestäjien laadunhallinnan ja itsearvioinnin käytäntöjä. Selvitys osoitti, että varhaiskasvatuksen järjestäjät ja yksityiset palveluntuottajat ovat eri vaiheissa laadunhallinnassaan sekä toimintansa arvioinnin käytäntöjen kehittämisessä. Kyselyyn vastasi yhteensä 316 varhaiskasvatuksen järjestäjää (220 kunnallista ja 96 yksityistä palveluntuottajaa). Selvityksen mukaan suuri osa järjestäjien ja palveluntuottajien käyttämistä laadunhallinnan malleista tai viitekehyksistä eivät tukeneet varhaiskasvatuksen sisällöllistä kehittämistä kuten lainsäädäntö ja varhaiskasvatussuunnitelman perusteet edellyttävät.⁵ Lisäksi järjestäjien ja palveluntuottajien käsitykset vaihtelevat siitä, mitä itsearvioinnilla tavoitellaan ja mitä varhaiskasvatuksen laadulla tarkoitetaan.⁶ Tulokset ovat yhtenevät sosiaali- ja terveysministeriön toimesta laaditun varhaiskasvatusta koskevan selvityksen kanssa, jonka mukaan järjestäjien laadunhallintakäytännöt vaihtelivat kuntien välillä.⁷

Arviointikeskuksen selvityksen mukaan jokin systemaattinen varhaiskasvatuksen itsearvioinnin tapa oli käytössä noin 67 prosentilla selvitykseen vastanneista järjestäjistä ja palveluntuottajista. Järjestäjät hyödynsivät toimintansa itsearvioinnissa muun muassa valmiita laadunhallinnan malleja, asiakas- ja työtyytyväisyyskyselyjä, palaute- ja kehityskeskusteluja sekä palavereja. Osa käytetyistä laadunhallinnan malleista on alun perin kehitetty liike- ja talouselämän arviointiin. Erilaisten ja toisistaan poikkeavien arviointikäytäntöjen hyödyntäminen tekee kentästä pirstaleisen. Selvitys osoittaa, että varhaiskasvatuksen sisällöllistä arviointia on tarpeen vahvistaa.⁸ Varhaiskasvatuksen laadunarvioinnin kehittämistä puoltaa myös arviointikeskuksen vuosina 2016—2017 toteuttama perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjien laadunhallinta- ja

⁵ Mikkola, A., Repo, L., Vlasov, J., Paananen, M. & Mattila, V. (2017). Varhaiskasvatuksen arvioinnin nykytila. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 22:2017.

⁶ Alila, K. (2017). Finnish Country Note on Transitions in ECEC. Review of Policies and Practices for Transitions from Early Childhood Education and Care to Primary Education. Publications of the Ministry of Education and Culture, Finland 2017:27.

⁷ Alila, K. (2003). Laadun kehittäminen ja ohjaustoiminta varhaiskasvatuksessa. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2003:1.

⁸ Mikkola, A., Repo, L., Vlasov, J., Paananen, M. & Mattila, V. (2017). Varhaiskasvatuksen arvioinnin nykytila. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 22:2017.

itsearviointikäytäntöjen arviointi.⁹ Vaikka perusopetuksen ja lukiokoulutuksen osalta järjestäjien itsearviointi on ollut lakisääteistä kahdenkymmenen vuoden ajan, sen toteuttaminen oli tulosten mukaan valtaosin alkavalla tasolla. Tulokset vahvistavat käsitystä, ettei lakisääteisyys sinällään takaa kehittyneitä itsearvioinnin rakenteita, vaan järjestäjät tarvitsevat tuekseen työkaluja, järjestelmiä sekä koulutusta laadunhallintansa kehittämiseksi.

2.3 Varhaiskasvatuksen arvioinnin kehittäminen

Arviointikeskus tukee järjestäjiä ja palveluntuottajia arvioinnin ja laadunhallinnan kehittämisessä muun muassa yhtenäistämällä käsitystä siitä, mitä itsearvioinnilla ja varhaiskasvatuksen laadulla tarkoitetaan varhaiskasvatukselle asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Vuonna 2018 arviointikeskus laati Varhaiskasvatuksen laadun arvioinnin perusteet ja suositukset -asiakirjan.¹⁰ Asiakirja toimii arviointiteoreettisena perustana ja tavoitteenasettajana varhaiskasvatuksen arvioinnin kehittämistyössä niin kansallisella kuin paikallisella tasolla.

Asiakirjassa esitellään varhaiskasvatuksen arvioinnin ja kehittämisen malli sekä laatuindikaattorit, jotka johdettiin varhaiskasvatuslaista, varhaiskasvatussuunnitelman perusteista sekä kansallisesta ja kansainvälisestä tutkimuksesta varhaiskasvatuksen laadun keskeisistä tekijöistä. Varhaiskasvatuksen arviointia koskevat keskeiset käsitteet ja niiden merkitykset kumpuavat suomalaisesta¹¹ ja yleiseurooppalaisesta laadunmäärittelystä.¹² Indikaattoreilla tarkoitetaan laatusuosituksia, jotka kuvaavat tiivistetyssä muodossa hyvää ja tavoiteltavaa varhaiskasvatusta ja antavat suuntaviivoja kansallisesti yhtenäiselle arvioinnille.

Varhaiskasvatuksen laatu on käsitteenä suhteellinen ja yhteydessä niihin arvoihin, joita kullakin hetkellä pidetään yhteiskunnassa tärkeänä. Varhaiskasvatuksen arvot tehdään näkyviksi ja

⁹ Harjunen, E., Hietala, R., Lepola, L., Räisänen, A. & Korpi, A. (2017). Arvioinnilla luottamusta. Perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjien laadunhallinta- ja itsearviointikäytänteet. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 4:2017.

¹⁰ Vlasov, J., Salminen, J., Repo, L., Karila, K., Kinnunen, S., Mattila, V., Nukarinen, T., Parrila, S. & Sulonen, H. (2018). Varhaiskasvatuksen laadun arvioinnin perusteet ja suositukset. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 24:2018.

¹¹ Esimerkiksi Alila, K. (2013). Varhaiskasvatuksen laadun ohjaus ja ohjauksen laatu. Laatupuhe varhaiskasvatuksen valtioneuvoston asiakirjoissa 1972—2012. Acta Universitatis Tamperensis 1824. Tampere: Tampere University Press sekä Hujala, E. Puroila, A.-M., Parrila-Haapakoski, S. & Nivala, V. (1998). Päivähoidosta varhaiskasvatukseen. Oulu: Varhaiskasvatus 90.

¹² Esimerkiksi Moser, T., Leseman, P., Melhuish, E., Broekhuizen, M. & Slot, P. (2017). European Framework of Quality and Wellbeing Indicators. CARE: Curriculum & Quality Analysis and Impact Review of European Early Childhood Education and Care, Utrecht University. http://ecec-care.org/fileadmin/careproject/Publications/reports/D6_3_CARE_Framework_of_Quality_and_Wellbeing_Indicators.pdf ja European Quality Framework for Early Childhood and Care (2014). Proposal for key principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care. Report of the Working Group on Early Childhood Education and Care under the auspices of the European Commission. https://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_en.pdf

konkreettiseksi toimintaa ohjaaviksi päämääriksi varhaiskasvatuksen toimintaa tukevien rakenteiden ja laatua säätelevien prosessien sekä niitä kuvaavien indikaattorien kautta.¹³ Laadun rakennetekijät liittyvät toiminnan puitteisiin ja luovat reunaehdoja pedagogisen toiminnan toteuttamiselle eli laadun prosessitekijöille. Laadun prosessitekijät puolestaan kuvaavat pedagogiikan ydintoimintoja ja yksikön pedagogista toimintakulttuuria, joilla on suora yhteys lapsen kokemuksiin. Laadun rakenne- ja prosessitekijät ovat dynaamisessa vuorovaikutuksessa keskenään ja niitä tuleekin tarkastella rinnakkain.¹⁴

Arviointikeskus on muodostanut laatuindikaattoreiden pohjalta tutkimusperusteisia arviointityökaluja. Arviointityökalut sisältävät väittämämuotoisia laatuksiteereitä sekä arviointia syventäviä itsearviointikysymyksiä. Talvella 2021 arviointikeskus pilotoi arviointityökaluja 153:ssa satunnaisesti valitussa kunnallisessa ja yksityisessä päiväkodissa.¹⁵ Pilotin tulosten perusteella enemmistö varhaiskasvatuksen henkilöstöstä piti arviointityökaluja ja niihin sisältyviä laatuksiteereitä ja itsearviointikysymyksiä toimivina. Henkilöstön mukaan työkalut tukivat itsearviointia ja lapsiryhmän henkilöstön yhteistä pedagogista keskustelua. Myös enemmistö johtajista arvioi työkalujen tukevan päiväkodin toiminnan kehittämistä.

2.4 Varhaiskasvatuksen tietotuotanto

Varhaiskasvatuksen tietotuotantoa on viime vuosina kehitetty ottamalla käyttöön varhaiskasvatuksen tietovaranto Varda. Varhaiskasvatuksen tietovarannosta ja tietovarantoon tallennettavista tietosisällöistä säädetään varhaiskasvatuslain 13 luvussa. Varhaiskasvatuksen tietovarantoon tallennetaan tietoa varhaiskasvatuksen järjestäjistä ja palveluntuottajista, toimipaikoista, varhaiskasvatuksessa olevista lapsista ja heidän huoltajistaan, varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista sekä henkilöstöstä. Ennen tietovarantoa varhaiskasvatuksesta kerättiin säännöllisin erillistiedonkeruin tilastot, jotka kattoivat varhaiskasvatuksessa olevien lasten lukumäärät. Muun muassa kuntien ja yksityisten palveluntuottajien toimipaikoista, varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista ja henkilöstöstä ei ollut kansallisia, säännöllisesti kerättyjä tietoja. Tietovarannon käyttöönoton myötä varhaiskasvatuksen kansallinen tietopohja on vahvistunut ja monipuolistunut.

Varhaiskasvatuslain 67 §:n mukaan tietovarannon yhteisrekisterinpitäjinä toimivat Opetushallitus sekä kunta, kuntayhtymä tai yksityinen palveluntuottaja. Opetushallitus ylläpitää varhaiskasvatuslain 73 §:n 2 momentin mukaan varhaiskasvatustietojen luovutuspalvelua, jonka avulla tietovarannon tietoja voi luovuttaa teknisen rajapinnan avulla tai katseluyhteydellä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, tiedonhallintalaki) 22 ja 23 §:n mukaisesti. Varhaiskasvatuksen tietovarantoon sisältyviä tietoja voidaan luovuttaa viranomaiselle varhais-

¹³ European Quality Framework for Early Childhood and Care (2014). Proposal for key principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care. Report of the Working Group on Early Childhood Education and Care under the auspices of the European Commission. https://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_en.pdf

¹⁴ Vlasov, J., Salminen, J., Repo, L., Karila, K., Kinnunen, S., Mattila, V., Nukarinen, T., Parrila, S. & Sulonen, H. (2018). Varhaiskasvatuksen laadun arvioinnin perusteet ja suositukset. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 24:2018. sekä Opetus- ja koulutussanasto (OKSA): 2 laitos. Opetus- ja kulttuuriministeriö. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:10.

¹⁵ Harkoma, S., Vlasov, J. & Marjanen, J. (2021). Varhaiskasvatuksen kansallisten arviointityökalujen pilotointi. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 13:2021.

kasvatustietojen luovutuspalvelun avulla viranomaisen lakiin tai laissa säädettyyn tehtävään perustuvan tiedonsaantioikeuden nojalla, salassa pidettäviä tietoja kuitenkin vain, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen laissa erikseen nimenomaisesti säädetään.

3 Tavoitteet

Esityksellä mahdollistettaisiin varhaiskasvatuksen digitaalisen laadunarviointijärjestelmän käyttöönotto. Lisäksi esityksen tavoitteena on kehittää varhaiskasvatusta ja sen arviointia sekä tukea varhaiskasvatuksen laadukriteerien käyttöönottoa varhaiskasvatuksen järjestäjillä ja palveluntuottajilla.

Hallituksen esityksen tavoitteena on parantaa varhaiskasvatusta koskevaa tietopohjaa. Ottamalla käyttöön kansallisesti yhtenäinen laadunarviointijärjestelmä mahdollistetaan yhtenäisen, luotettavan ja kumuloituvan arviointitiedon tuottaminen, jota voidaan hyödyntää varhaiskasvatuksen järjestäjien ja yksityisten palveluntuottajien toiminnan kehittämistyössä. Esityksessä perustettavaksi ehdotetulla laadunarviointijärjestelmällä tuotettaisiin myös kansallista arviointitietoa varhaiskasvatuksen systemaattiseen ja pitkäjänteiseen kehittämiseen koko maassa.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetussa laissa säädetään varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmästä, jonka avulla voitaisiin kerätä ja tuottaa tietoa varhaiskasvatuksen kehittämisen tueksi niin paikallisella kuin kansallisella tasolla. Varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmän tehtävänä olisi tukea varhaiskasvatuksen järjestäjiä ja palveluntuottajia sekä Kansallista koulutuksen arviointikeskusta niiden nykyisten laakisääteisten arviointitehtävien toteuttamisessa.

Järjestelmä tarjoaisi varhaiskasvatuksen järjestäjille ja palveluntuottajille työkalun toteuttaa varhaiskasvatustietojen 24 §:ssä säädettyä arviointivelvoitetta. Laadunarviointijärjestelmä olisi ennen kaikkea väline, jota voisi hyödyntää varhaiskasvatuksen arvioinnin ja sitä seuraavan kehittämisen tukena. Vastuu laadunhallinnan suunnittelusta ja toteuttamisesta säilyisi paikallisella tasolla. Kun varhaiskasvatuksen järjestäjä tai palveluntuottaja arvioisi tuottamaansa varhaiskasvatusta järjestelmän avulla, arviointiteeman ja -työkalujen valinta tehtäisiin paikallisella tasolla järjestäjän tai palveluntuottajan ja näiden toimipaikkojen kehittämisen tarpeista käsin. Arviointikeskus voisi käyttää järjestelmää soveltuvin osin ulkoisten varhaiskasvatusta koskevien kansallisten ja alueellisten teema- ja järjestelmäarviointien toteuttamiseen, varhaiskasvatuksen järjestäjien ja palveluntuottajien tukemiseen sekä varhaiskasvatuksen arvioinnin kehittämiseen.

Järjestelmä sisältäisi tutkimusperustaisia kansallisia arviointityökaluja, joiden avulla varhaiskasvatuksen järjestäjät, palveluntuottajat sekä arviointikeskus tuottaisivat jatkossa systemaattista ja kumuloituvaa tietoa varhaiskasvatuksesta sekä varhaiskasvatustoiminnasta. Järjestelmä on kansallisella tasolla uusi, eikä vastaavaa kansallista järjestelmää ole olemassa muille koulutusasteille.

Arviointikeskus voisi käyttää järjestelmään kertynyttä tietoa varhaiskasvatukseen liittyvien laakisääteisten tehtäviensä suorittamiseen. Lisäksi arviointikeskus muodostaisi järjestelmän tiedoista tietoaaineistoja varhaiskasvatuksen ja varhaiskasvatuksen laadunarvioinnin kehittämisen tueksi.

Varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmällä tehtävät arvioinnit toteutettaisiin kehittävän arvioinnin periaatteen mukaisesti. Järjestelmällä toteutettavien arviointien tarkoituksena on tuottaa sellaista tietoa, jota varhaiskasvatuksen järjestäjät ja yksityiset palveluntuottajat sekä heidän henkilöstönsä voivat hyödyntää kehittäessään toimintaansa ja sen laatua.

Järjestelmässä on tarkoitus hyödyntää olemassa olevia rekistereitä ja tietojärjestelmiä. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset, jotka mahdollistaisivat varhaiskasvatuksen tietovarantoon tallennettujen tietojen käyttämisen laadunarviointijärjestelmällä toteutettavissa arvioinneissa.

Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmän yhteisrekisterinpitäjyydestä sekä rekisterinpitoon liittyvistä tehtävistä ja vastuista, jotka perustuisivat tietosuojasetuksen sisältämään yleisesti sovellettaviin säännöksiin. Itsearviointeissa käsiteltävien henkilötietojen osalta rekisterinpitäjinä toimisivat Kansallinen koulutuksen arviointikeskus ja arvioinnin toteuttava varhaiskasvatuksen järjestäjä tai palveluntuottaja yhdessä. Ulkoisissa arvioinneissa arviointikeskus toimisi yksin rekisterinpitäjänä.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmää kehitetään osana pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaista varhaiskasvatuksen laatua ja tasa-arvoa parantavaa Oikeus Oppia -kehittämishjelmaa. Järjestelmän kehitykseen on varattu vuosille 2020—2022 rahoitusta yhteensä 1 278 000 euroa. Kehityksen kustannukset rahoitetaan opetus- ja kulttuuriministeriön momentilta 29.10.20.5. Laadunarviointijärjestelmän kehittämisen kustannuksista vastaa opetus- ja kulttuuriministeriö.

Järjestelmän arvioidut ylläpitokustannukset vuodesta 2023 alkaen ovat 450 000 euroa vuodessa sisältäen tähän liittyvän teknisen tuen ja arviointikeskuksen asiantuntijan työpanoksen järjestelmässä. Rahoitus sisältyy vuosien 2023—2026 julkisen talouden suunnitelmaan momentilla 29.01.03. osana esi- ja perusopetuksen sekä varhaiskasvatuksen digihankkeita.

Varhaiskasvatuksen järjestäjät ja palveluntuottajat ovat jo nyt varhaiskasvatustlain 24 §:n nojalla velvollisia arvioimaan tuottamaansa toimintaa. Järjestelmä toimisi välineenä tämän lakisäätetyn velvoitteen täyttämiseen. Laadunarviointijärjestelmän käyttö olisi kunnille ja yksityisille palveluntuottajille maksutonta ja itsearviointien osalta vapaaehtoista. Järjestelmän käyttöönotto etenkin itsearviointeihin voi edellyttää kohtuullista ja osin kertaluonteista työmäärän lisäystä varhaiskasvatuksen järjestäjiltä ja palveluntuottajilta, sillä uuden järjestelmän käyttöönottoon liittyy muun muassa perehtymistyötä, hallinnollista työtä, kuten käyttöoikeuksien myöntämistä, sekä käyttöönottokoulutuksia. Tälle ei voida antaa tarkempaa työmääräarviota, sillä käyttöönottoon liittyvät käytännöt riippuvat muun muassa varhaiskasvatuksen järjestäjän tai palveluntuottajan sisäisistä järjestelyistä sekä koosta.

Keskitetyn järjestelmän käyttäminen saattaa kansallisella tasolla tuottaa kustannussäästöjä, sillä järjestelmän käyttöönottamalla kunnan tai yksityisen palveluntuottajan ei tarvitse hankkia omaa erillistä järjestelmää arviointitiedon keräämiseen tai hallinnoida itse varhaiskasvatuksen laatu-kriteerien sisältöä. Arviointitietojen keräämiseen käytetty virkatyön tarve voi vähentyä, kun käytössä on sähköinen järjestelmä ja yhtenäiset työkalut. Lisäksi seurantatiedon kertyminen järjestelmään mahdollistaisi varhaiskasvatuksen kehittämisen pitkäjänteisesti. Järjestelmässä hyödynnettäisiin arvioinnin toteuttajan varhaiskasvatuksen tietovarantoon tallentamia tietoja taustatietoina. Tämä vähentää arvioinnin toteuttamiseen vaadittavaa työpanosta. Esityksellä ei siksi

arvioida olevan kuntiin tai yksityisiin varhaiskasvatuksen palveluntuottajiin taloudellisia vaikutuksia.

Varhaiskasvatuksen tietovarantoon tallennettujen tietojen hyödyntäminen varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmässä edellyttää rajapinnan kehittämistä. Varhaiskasvatuslain 73 §:n 2 momentin mukaan Opetushallitus ylläpitää varhaiskasvatuksen tietovarantoon liittyvää varhaiskasvatustietojen luovutuspalvelua, jonka avulla tietovarannon tietoja voi luovuttaa teknisen rajapinnan avulla tai katseluyhteydellä tiedonhallintalain 22 ja 23 §:n mukaisesti. Rajapinnan kehittämiskustannuksen arvioidaan olevan Opetushallitukselle 15 000 euroa. Kehittämiskustannukset katetaan järjestelmän kehittämisbudjetista.

4.2.2 Viranomaisvaikutukset

Vaikutukset varhaiskasvatuksen järjestäjiin ja palveluntuottajiin

Järjestelmä toimisi välineenä varhaiskasvatuslain 24 §:ssä varhaiskasvatuksen järjestäjille ja palveluntuottajille säädetyn arviointivelvoitteen täyttämiseksi. Järjestelmän käyttöönotto ei laajentaisi varhaiskasvatuksen järjestäjien ja palveluntuottajien lakisääteistä arviointivelvoitetta. Järjestelmän käyttö olisi järjestäjille ja palveluntuottajille maksutonta ja itsearviointien osalta vapaaehtoista. Järjestelmää itsearviointeihin käyttäville varhaiskasvatuksen järjestäjille ja palveluntuottajille tulisi yhteisrekisterinpitäjyyden myötä esityksessä ehdotetut rekisterinpitäjän vastuut ja velvollisuudet. Olemassa olevan arviointivelvoitteen takia voidaan katsoa, että varhaiskasvatuksen järjestäjien tai palveluntuottajien tulee jo nyt toimia toteuttamiensa itsearviointien rekisterinpitäjänä. Järjestelmän käyttöönotto ei näin toisi niille uusia tehtäviä vaan helpotaisi itsearviointitiedon keräämistä. Järjestelmä edellyttää käyttäjiltä kuitenkin osaamista ja resursseja käsitellä kerättyä arviointitietoa, jotta sen pohjalta voidaan muodostaa arviointitulokset.

Varhaiskasvatuslain 24 §:n mukaan varhaiskasvatuksen järjestäjien ja palveluntuottajien tulee osallistua ulkopuoliseen toimintansa arviointiin, mikä yleisimmin tarkoittaa Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen suorittamaa arviointia. Ehdotetun järjestelmän käyttöönotto ei muuttaisi tätä nykyistä varhaiskasvatuksen järjestäjien ja palveluntuottajien lakisääteistä velvoitetta osallistua arviointikeskuksen toteuttamiin ulkoisiin arviointeihin. Esitys tarjoaisi arviointikeskukselle välineen toteuttaa arviointeja järjestelmän avulla. Jos arviointikeskus toteuttaisi ulkoisen arvioinnin järjestelmällä, varhaiskasvatuksen järjestäjien ja palveluntuottajien tulisi myös jatkossa osallistua näihin arviointeihin.

Vaikutukset Kansalliselle koulutuksen arviointikeskukseen

Kansalliselle koulutuksen arviointikeskukselle tulisi uusi tehtävä järjestelmän ylläpitäjänä ja rekisterinpitäjänä. Lisäksi arviointikeskus tuottaisi tietoaineistoja järjestelmään tallennetusta tiedosta. Järjestelmän kehitystyön ei arvioida aiheuttavan arviointikeskukselle merkittävää uutta työtä lain voimaantulon jälkeen, sillä arviointikeskus on yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa valmistellut ja kehittänyt laadunarviointijärjestelmää vuodesta 2020. Arviointikeskukselle ehdotetut keskeiset uudet lakisääteiset tehtävät liittyisivät järjestelmän ylläpitovaiheeseen vuodesta 2023 eteenpäin. Tehtävän suorittamiseksi Kansalliselle koulutuksen arviointikeskukselle varattaisiin 0,5–1 henkilötyövuotta, jotka sisältyisivät osiossa 4.2.1. kuvattuihin ylläpitokustannuksiin.

Muut viranomaisvaikutukset

Opetushallitus ylläpitää varhaiskasvatustietojen luovutuspalvelua, jonka avulla tietovarannon tietoja voi luovuttaa teknisen rajapinnan avulla tai katseluyhteydellä tiedonhallintalain 22 ja

23 §:n mukaisesti. Ehdotetun järjestelmän arvioidaan Opetushallitukselle tarkoittavan luvussa 4.2.1. tarkoitetun rajapinnan kehittämistä ja siihen liittyvää tiedon luovutuksen lainmukaisuuden tarkastelua. Lisäksi arviointikeskus on Opetushallituksen alainen erillisyksikkö ja arviointikeskuksen tiedonhallintalain mukaisena tiedonhallintayksikkönä toimii Opetushallitus. Opetushallituksen tulisi päivittää yhdessä arviointikeskuksen kanssa tiedonhallintalain 5 §:n mukainen tiedonhallintamalli järjestelmän osalta.

Osana ehdotuksessa esitetyn järjestelmän käyttöönottoa varhaiskasvatuksen tietovarantoon liittäisiin uusi tallennettava tietokenttä, työntekijän työ sähköpostiosoite. Sähköpostiosoite haettaisiin laadunarviointijärjestelmään tilanteessa, jossa työntekijän taustatiedot on tallennettu tietovarantoon. Työntekijän sähköpostiosoite kuuluu varhaiskasvatuslain 70 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettuihin yhteystietoihin ja sen tallentaminen ei näin ollen edellyttäisi varhaiskasvatuslain muutosta, eikä asian huomioimista tässä esityksessä ehdotetuissa pykälissä. Varhaiskasvatuksen tietovarannon rekisterinpitäjille, eli Opetushallitukselle sekä varhaiskasvatuksen järjestäjille ja palveluntuottajille, tiedon lisääminen arvioidaan tuottavan kertaluonteisen ja työmäärältään kohtuullisen tehtävän. Tiedon lisääminen edellyttäisi Opetushallitukselta tietovarannosta annetun dokumentaation päivitystä sekä tietokentän lisäämistä tietovarantoon ja sen käyttöliittymään. Varhaiskasvatuksen järjestäjältä ja palveluntuottajalta tiedon lisääminen edellyttäisi uuden tiedon tallentamista tietovarantoon. Tiedon lisääminen tietovarantoon arvioidaan varhaiskasvatuksen järjestäjillä ja palveluntuottajilla vähentävän laadunarviointijärjestelmässä itsearviointien lähettämiseen liittyvää manuaalista työtä sekä ulkoisissa arvioinneissa arviointikeskuksesta heille kohdistuvia tietopyyntöjä arviointiin osallistuvien työntekijöiden sähköpostiosoitteista. Sähköpostiosoitteen tallentaminen varhaiskasvatuksen tietovarantoon ei olisi aluksi pakollista, sillä järjestelmän käyttö itsearviointeihin on varhaiskasvatuksen järjestäjille ja palveluntuottajille vapaaehtoista. Sähköpostiosoitteen lisäämisen tiedonhallintavaikutuksia on kuvattu luvussa 4.2.4.

4.2.3 Vaikutuksen lapsiin ja perheisiin

Ehdotuksessa ehdotetaan perustettavaksi varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmä, jonka avulla kehitetään varhaiskasvatuksen laatua sekä varhaiskasvatuksen arviointia. Varhaiskasvatuksen vaikuttavuutta koskevat tutkimukset ja suositukset painottavat sitä, että vain laadukas varhaiskasvatus tuottaa positiivisia vaikutuksia lapsen kehitykseen, oppimiseen ja hyvinvointiin. Laatutekijöiden kokonaisvaikutus on merkityksellinen vaikuttavuuden näkökulmasta, ei niinkään yksittäinen laatutekijä. Keskeisiksi laatutekijöiksi nostetaan tutkimuksissa usein henkilöstön osaaminen ja koulutus, työolot ja ammatilliset kehittymismahdollisuudet. Lisäksi lapsiryhmien koko sekä kasvatus- ja opetushenkilöstön ja lasten välinen suhdeluku ovat merkittäviä laatutekijöitä. Myös varhaiskasvatuksen pedagogiset käytännöt, sensitiivinen vuorovaikutus ja lasten osallisuus sekä yhteistyö huoltajien kanssa ovat keskeisiä laadun edellytyksiä.¹⁶ Nämä laatutekijät vaikuttavat olennaisesti varhaiskasvatuksen toimintakulttuurin muodostumiseen. Laadukkaista elementeistä koostuva varhaiskasvatuksen toimintakulttuuri mahdollistaa lasten, huoltajien ja ammattilaisten osallisuuden toiminnan arviointiin ja kehittämiseen.

Yhdenvertaisuuden edistäminen

Ehdotettavan varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmän yhtenä tavoitteena on mahdollistaa varhaiskasvatuksen arviointiperusteinen kehittäminen ja siten edistää lasten yhdenvertaisia

¹⁶ Karila, K. (2016). Vaikuttava varhaiskasvatus. Tilannekatsaus toukokuu 2016. Opetushallituksen raportti ja selvitys 2016:6.

mahdollisuuksia osallistua heidän sen hetkistä hyvinvointiaan ja hyvää arkeaan tukevaan laadukkaaseen varhaiskasvatukseen. Järjestelmä sisältäisi kansallisesti yhtenäisiä, tutkimusperusteisia arviointityökaluja, joilla varhaiskasvatuksen järjestäjät ja palveluntuottajat ympäri Suomea voivat toteuttaa itsearviointejaan.

Tutkimusten mukaan laadukkaaseen varhaiskasvatukseen osallistumisella on yhteys lasten kognitiiviseen kehitykseen ja myöhempään koulumenestykseen.¹⁷ Varhaiskasvatuksella on osoitettu olevan positiivisia hyötyjä erityisesti heikommista sosioekonomisista taustoista tuleville lapsille.¹⁸ Lisäksi varhaiskasvatus on tutkimusten pohjalta hyvä keino ehkäistä lasten syrjäytymistä.¹⁹ Arviointikeskuksen arvioinnin mukaan varhaiskasvatuksen laadussa on kuitenkin havaittu olevan paikoin puutteita.²⁰ Järjestelmän kautta toteutetulla arvioinnilla ja sitä seuraavalla tietopohjaisella kehittämisellä voidaan tukea varhaiskasvatuksen kehittämistä tasaisesti koko maassa. Esitys vahvistaisi näin lasten yhdenvertaisuutta varhaiskasvatuksessa.

Lasten kuuleminen, osallisuus sekä vaikutusmahdollisuuksien edistäminen

Esityksessä ehdotettua järjestelmää voisi tulevaisuudessa käyttää arviointeihin, joissa arviointitiedon tuottajina toimisivat varhaiskasvatuksessa olevat lapset tai heidän huoltajansa. Tämä lisäisi lasten ja huoltajien osallisuutta ja heidän näkökulmiensa esiintuomista varhaiskasvatuksen arvioinnissa, kehittämisessä ja toteuttamisessa. Tämä toteuttaisi varhaiskasvatuslain 3 §:n 1 momentin 9 kohtaan kirjattua tavoitetta, jonka mukaan varhaiskasvatuksen tavoitteena on varmistaa lapsen mahdollisuutta osallistua ja saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin. Lasten osallisuuden ja lapsilta saatavan tiedon edistäminen on olennaista, jotta varhaiskasvatusta suunniteltaessa, järjestettäessä tai tuotettaessa ja siitä päätettäessä voidaan huomioida lapsen etu varhaiskasvatuslain 4 §:n mukaisesti.

Esitys edistäisi myös varhaiskasvatuslain 20 §:n 1 momenttiin kirjattua osallisuuden ja vaikuttamisen edistämistä, jonka mukaan lapsen mielipide ja toivomukset on selvitettävä ja otettava huomioon hänen ikänsä ja kehityksensä edellyttämällä tavalla hänen varhaiskasvatustaan suun-

¹⁷ Esimerkiksi Sylva, K., Melhuish, E. C., Sammons, P., Siraj-Blatchford, I. & Taggart, B. (2004). The Effective Provision of Pre-School Education (EPPE) Project. Effective Pre-School Education. London: DfES /Institute of Education, University of London sekä Hall, J.S., Sylva, K., Sammons, P., Melhuish, E., Siraj-Blatchford, I. & Taggart, B. (2013). Can preschool protect young children's cognitive and social development? Variation by center quality and duration of attendance. *School Effectiveness & School Improvement*, 24(2), 155—176.

¹⁸ Esimerkiksi Burger, K. (2010). How does early childhood care and education affect cognitive development? An international review of the effects of early interventions for children from different social backgrounds. *Early Childhood Research Quarterly*, 25, 140—165 sekä Kosonen, T. & Huttunen, K. (2018). Kotihoidon tuen vaikutus lapsiin. Tutkimuksia 115. Palkansaajien tutkimuslaitos.

¹⁹ Esimerkiksi Karila, K. (2016). Vaikuttava varhaiskasvatus. Tilannekatsaus toukokuu 2016. Opetushallituksen raportti ja selvitys 2016:6 sekä Sipilä, J. & Österbacka, E. (2013). Enemmän ongelmien ehkäisyä, vähemmän korjailua? Perheitä ja lapsia tukevien palvelujen tuloksellisuus ja kustannusvaikuttavuus. Valtiovarainministeriön julkaisuja 11, Helsinki.

²⁰ Repo, L., Paananen, M., Eskelinen, M., Mattila, V., Lerkkanen, M., Gammela, L., Ulvinen, J., Marjanen, J., Kivistö, A., Hjelt, H. (2019). Varhaiskasvatuksen laatu arjessa: Varhaiskasvatussuunnitelmien toteutuminen päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus.

niteltaessa, toteutettaessa ja arvioitaessa. Arviointikeskuksen arviointien mukaan lasten osallisuus toiminnan suunnittelussa ja arvioinnissa ei kaikkialla toteudu varhaiskasvatuslain edellyttämällä tavalla.²¹

Järjestelmän käyttö voi kuitenkin heikentää lapsen etua, jos arviointi toteutetaan yksipuolisesti. Varhaiskasvatuksen laadun ajassa ja kulttuurissa muotoutuvan luonteen vuoksi kriteeriperusteisten arviointityökalujen ulkopuolelle voi jäädä sellaisia asioita, joiden arvioiminen on lapsen edun ja oikeuksien toteutumisen sekä lapsen kohtaaman laadun kannalta välttämätöntä. On tärkeää huolehtia siitä, että varhaiskasvatuksen arviointia toteutetaan monipuolisesti ja myös muilla tavoilla kuin laadunarviointijärjestelmän kautta. Näin voidaan varmistaa, että arvioinnilla voidaan tavoittaa lapsen tai lapsiryhmän kokemus tilanteesta, riippumatta siitä, millaisilla kriteereillä toimintaa arvioidaan.

Mikäli ehdotettua järjestelmää hyödynnetään lasten kuulemisessa, laadun arvioinnissa tulee aina huomioida pienten lasten parissa tapahtuvan toiminnan sensitiivinen luonne. Sensitiivinen lähestymistapa tulee huomioida erityisesti siinä, miten ja millaista tietoa lapsilta kerätään osana arviointia. Tiedonkeruun tilanne tulisi olla lapsen näkökulmasta myönteinen eikä asettaa lasta hankalaan tilanteeseen. Lisäksi lapsille tulisi tarjota heille ymmärrettävällä tavalla tietoa siitä, miten tietoa tullaan hyödyntämään osana arviointia ja varhaiskasvatuksen kehittämistä. Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetun lain 2 §:n 3 kohdan mukaan arviointikeskuksen tehtävänä on tukea varhaiskasvatuksen järjestäjiä arviointia ja laadunhallintaa koskevissa asioissa. Arviointikeskus tuottaa tutkimusperusteista materiaalia siihen, kuinka lapsia voitaisiin lapsen ikä ja kehitys huomioiden ottaa tarkoituksenmukaisesti mukaan varhaiskasvatuksen arviointiin ja huolehtii tarvittavasta koulutuksesta ja ohjeistuksesta arvioinnin toteuttajille lasten kuulemisessa ja heidän osallistuessaan arviointeihin.

Myös lasten vanhemmille tai muille huoltajille järjestelmä mahdollistaisi osallistumisen ja vaikuttamisen oman lapsensa varhaiskasvatuksen suunnitteluun, toteuttamiseen ja arviointiin varhaiskasvatuslain 20 §:n 2 momentin mukaisesti. Esitys vahvistaisi varhaiskasvatuslain 20 §:n 3 momentin mukaista lasten ja heidän vanhempiensa tai muiden huoltajien säännöllistä mahdollisuutta osallistua varhaiskasvatuksen suunnitteluun ja arviointiin.

Järjestelmän käytön vaikutukset lapsiin ja perheisiin

Järjestelmään ei tallennettaisi varhaiskasvatuksen tietovarannosta lasten tai huoltajien taustatietoja. Toimenpiteellä minimoitaisiin järjestelmään tallentuvia henkilötietoja ja varmistettaisiin, että arviointi ei kohdistu lapseen, vaan varhaiskasvatustoimintaan. Esitys vahvistaisi näin lapsen ja hänen perheensä etua ja tietosuojaa.

²¹ Juutinen, J., Siippainen, A., Marjanen, J., Sarkkinen, T., Lundkvist, M., Mykkänen, A., Raitala, M., Rissanen, M.-J., & Ruokonen, I. (2021). Pedagogisia jatkumoa ja ilmaisuuden iloa! Viisivuotiaiden pedagogiikka ja taito- ja taidekasvatuksen nykytila varhaiskasvatuksessa. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 9:2021 sekä Repo, L., Paananen, M., Eskelinen, M., Mattila, V., Lerkkanen, M., Gammelgård, L., Ulvinen, J., Marjanen, J., Kivistö, A., Hjelt, H. (2019). Varhaiskasvatuksen laatu arjessa: Varhaiskasvatussuunnitelmien toteutuminen päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus.

Järjestelmän käyttö voi heikentää lapsen etua, mikäli arviointijärjestelmän tai sillä toteutettujen arviointien vaikutuksia ja vaikuttavuutta ei seurata. Arviointikeskus kerää palautetta arviointityökalujen toimivuudesta sekä siitä, miten, millä laajuudella ja mihin tarkoitukseen järjestelmää käytetään.

4.2.4 Tietosuoja- ja tiedonhallintavaikutukset

Kansallinen liikkumavara

Laadunarviointijärjestelmään liittyvä henkilötietojen käsittely kuuluisi yleisen tietosuoja-asetuksen (luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus) annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679) soveltamisalaan. Kun on kyse tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä, kansallinen erityislainsäädäntö on mahdollista silloin, kun tietosuoja-asetus nimenomaisesti jättää jäsenvaltioille kansallista sääntelyliikkumavaraa.

Sääntelyliikkumavaraa voidaan ensinnäkin käyttää, kun henkilötietojen käsittely perustuu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, eli kun käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Esityksessä ehdotetaan, että kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetussa laissa säädettäisiin varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmästä, jonka avulla varhaiskasvatuksen järjestäjät ja palveluntuottajat sekä arviointikeskus voisivat täyttää niiden nykyisiä lakisääteisiä arviointitehtäviään. Henkilötietojen käsittely olisi tarpeen järjestelmässä toteutettavissa arvioinneissa. Esityksessä ehdotetaan henkilötietojen käsittelyä koskevaa erityissääntelyä laadunarviointijärjestelmään tallennettavista henkilötiedoista ja henkilötietojen käyttötarkoituksesta. Henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena olisi varhaiskasvatuksen järjestäjien ja palveluntuottajien osalta varhaiskasvatuslain 24 §:ssä säädetyn arviointivelvoitteen ja Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen osalta sitä koskevan lain 2 §:n 1 kohdassa säädetyn tehtävän toteuttaminen. Ehdotetussa 7 §:ssä säädettäisiin laadunarviointijärjestelmän käytöstä edellä mainittuihin tehtäviin. Henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuus järjestelmällä toteutettavien sekä ulkoisten että itsearviointien osalta perustuisi siis tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan.

Lisäksi lakiehdotuksen 7 §:ssä ehdotetaan säädettävän arviointikeskuksen tehtäväksi tuottaa laadunarviointijärjestelmällä tehdyistä arvioinneista tietoaineistoja, joita voitaisiin hyödyntää arviointikeskuksesta annetun lain 2 §:n 1, 3 ja 4 kohdissa säädettyjen varhaiskasvatukseen liittyvien tehtävien suorittamiseen. Tietoaineistojen tuottaminen edellyttäisi henkilötietojen käsittelyä, sillä vaikka vastauksiin ei tallentuisi niin sanottuja suoria tunnistetietoja, voi järjestelmään tallentuva vastaustieto olla välillisesti tunnistettavissa, jolloin sitä käsitellään henkilötietona. Mainittu pykälä toimisi henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena.

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti lakisääteiseen velvoitteeseen perustuvalla lainsäädännöllä on, että sen on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja sen on oltava oikeasuhtaista sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Lisäksi kansallisen erityissääntelyn on oltava selkeää, täsmällistä ja sen soveltamisen on oltava ennakoitavaa. Ottaen huomioon tietosuoja-asetuksen suoran sovellettavuuden sekä perustuslakivaliokunnan lailla säätämistä koskevan viimeaikaisen tulkintakäytännön (ks. erityisesti PeVL 14/2018 vp), erityissääntely tulisi rajoittaa vain välttämättömyyksiin.

Järjestelmää koskevalla sääntelyllä olisi yleisen edun mukainen tavoite, sillä järjestelmän kautta toteutetuilla arvioinneilla ja niitä seuraavalla tietopohjaisella kehittämisellä voitaisiin kehittää

varhaiskasvatuksen laatua paitsi paikallisella myös kansallisella tasolla. Sääntelyn voidaan katsoa olevan oikeasuhtaista, koska se on rajattu koskemaan vain niitä henkilötietoja, jotka ovat tarpeellisia arvioinnin toteuttamisen ja järjestelmän käyttötarkoituksen kannalta. Vaikka järjestelmää voitaisiin tulevaisuudessa käyttää arviointeihin, joissa arviointeihin vastaisivat varhaiskasvatuksessa olevat lapset tai heidän huoltajansa, ei järjestelmässä käsiteltäisi tai siihen tallennettaisi heidän taustatietojaan.

Yhteisrekisterinpitäjyys

Sääntelyliikkumavaraa käytettäisiin myös laadunarviointijärjestelmän yhteisrekisterinpitäjistä säädettäessä. Laadunarviointijärjestelmän yhteisrekisterinpitäjinä toimisivat järjestelmällä toteutettavissa itsearvioinneissa Kansallinen koulutuksen arviointikeskus sekä arvioinnin toteuttava varhaiskasvatuksen järjestäjä tai palveluntuottaja. Järjestelmällä toteuttavien ulkoisten arviointien osalta rekisterinpitäjänä toimisi Kansallinen koulutuksen arviointikeskus.

Yleisen tietosuoja-asetuksen mukaiset rekisterinpitäjän velvoitteet tietojen sisällöstä ja virheetömyydestä kuuluisivat itsearvioinnin toteuttavalle kunnalle, kuntayhtymälle tai yksityiselle palveluntuottajalle. Ulkoisissa arvioinneissa vastaava velvoite kuuluisi Kansalliselle koulutuksen arviointikeskukselle. Itsearvioinnin toteuttava varhaiskasvatustoimija vastaisi myös rekisteröidyn oikeuksista varhaiskasvatuksen tietovarannosta haettujen henkilötietojen oikaisemisen osalta. Lisäksi varhaiskasvatustoimija vastaisi itsearvioinneissa rekisteröidyn informoinnista siten kuin tietosuoja-asetuksen III luvussa säädetään. On perusteltua, että kun kunkin varhaiskasvatustoimijan tietovarantoon tallentamia tietoja hyödynnetään itsearvioinneissa, vastaa tiedon tietovarantoon tallentanut varhaiskasvatustoimija myös laadunarviointijärjestelmässä näiden tietojen täsmällisyydestä, rekisteröidyn oikeudesta tietojen oikaisemiseen sekä rekisteröidyn informoimisesta.

Järjestelmän ylläpitäjänä Kansalliselle koulutuksen arviointikeskukselle kuuluvia velvoitteita olisivat rekisterin käytettävyys, eheys ja muuttumattomuus sekä tietojen suojaaminen ja säilyttäminen. Arviointikeskus vastaisi myös tietosuoja-asetuksen 16 artiklan mukaisesta rekisteröidyn oikeudesta tietojen oikaisemiseen järjestelmään tallennettujen vastaustietojen osalta. Koska varhaiskasvatuksen järjestäjä tai palveluntuottaja ei pääsisi muokkaamaan annettuja vastauksia, pystyisi ainoastaan arviointikeskus oikaisemaan vastaukseen tallentuneen epätarkan tai virheellisen henkilötiedon. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus vastaisi myös järjestelmästä tapahtuvan tietojen luovutuksen lainmukaisuudesta. Lisäksi arviointikeskus vastaisi muista yleisessä tietosuoja-asetuksessa rekisterinpitäjälle säädetyistä velvollisuuksista, joita ei säädetä varhaiskasvatuksen järjestäjän tai palveluntuottajan velvollisuudeksi.

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen tiedonhallintalain mukainen tiedonhallintayksikkö on Opetushallitus, sillä Opetushallituksesta annetun lain mukaan Kansallinen koulutuksen arviointikeskus on Opetushallituksen erillisyyksikkö. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus noudattaa Opetushallituksen ohjeita tiedonhallinnan järjestämisestä ja ohjeistamisesta.

Järjestelmässä käsiteltävät henkilötiedot

Digitaalinen laadunarviointijärjestelmä sisältäisi kansalliset varhaiskasvatuksen laatuindikaattorit ja niiden pohjalta luodut arviointityökalut, tiedot toteutetuista ja käynnissä olevista arvioinneista sekä arvioinnin toteuttavan varhaiskasvatuksen järjestäjän tai palveluntuottajan arvioinnin vastaustiedot. Laadunarviointijärjestelmässä käsiteltäisiin järjestelmän käyttöoikeuksien haltijoiden henkilötietoja sekä arvioinnin tiedonkeruuvaiheessa arviointiin osallistuvien työntekijöiden henkilötietoja. Lisäksi järjestelmässä käsiteltäisiin perhepäivähoitajien ja ryhmäperhe-

päivähoitajien henkilötietoja tilanteessa, jossa arviointiin vastaa perhepäivähoitaja tai ryhmäperhepäiväkoti, jonka toimipaikan tai yrityksen varhaiskasvatuksen tietovarantoon tallennettu nimi sisältää kyseisen perhepäivähoitajan nimen.

Varhaiskasvatuksen tietovarannosta järjestelmään haettaisiin rajapinnan avulla arvioinnin toteuttavan järjestäjän tai palveluntuottajan taustatiedot sekä arviointiin vastaavan varhaiskasvatuksen työntekijän taustatiedot, jos vastaajan tiedot on tallennettu tietovarantoon. Tietovarantoon tallennetaan varhaiskasvatuksen järjestäjällä tai palveluntuottajalla palvelussuhteessa olevat kasvatusta-, opetusta- ja hoitohenkilöstöön kuuluvat työntekijät, varhaiskasvatuksen avustajat ja päiväkodin johtajat. Tiedonkeruun päätyttyä osa tiedonkeruuvaiheessa käsitellyistä henkilötiedoista poistettaisiin, eikä järjestelmään tallennettu vastaus sisältäisi vastaajan nimi- tai yhteystietoja.

Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan mukaan henkilötiedoilla tarkoitetaan kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyviä tietoja. Vaikka järjestelmään tallennettu vastaus ei sisältäisi suoria työntekijöiden tunnistetietoja, voivat vastaukset olla etenkin pienemmällä paikkakunnalla välillisesti yhdistettävissä vastaajaan, minkä takia vastauksia käsiteltäisiin järjestelmässä henkilötietona.

Jos arviointiin osallistuvien vastaajien taustatietoja ei tallenneta varhaiskasvatuksen tietovarantoon, tiedonkeruun käynnistämävaiheessa vastaanottajien sähköpostiosoitteet lisättäisiin järjestelmään käsin. Jos arviointiin vastaavat huoltajat, varhaiskasvatuksen järjestäjä tai palveluntuottaja voi muodostaa huoltajille yhteisen ryhmälinkin vastaamiseen. Varhaiskasvatuksessa oleville lapsille tai heidän huoltajilleen ei haettaisi taustatietoja varhaiskasvatuksen tietovarannosta, eikä heidän henkilötietojaan käsiteltäisi järjestelmässä.

Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan henkilötietojen on oltava asianmukaisia, olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään (tietojen minimointi). Ehdotettu 7 a § kattaisi kaikki ne henkilötiedot, joita laadunarviointijärjestelmässä olisi mahdollista käsitellä. Tietovarannosta haettavia taustatietoja olisi rajattu vain arvioinnin toteuttamisen kannalta tarkoituksenmukaisiin tietoihin.

Arvioinnin yhteydessä tietovarannon henkilötasoisia taustatietoja käsiteltäisiin kahdessa järjestelmän eri sovelluksessa: vastaussovelluksessa ja niin sanotussa taustatietosovelluksessa. Arvioinnin tiedonkeruuvaiheessa arvioinnin toteuttajan edustajaa, kuten päiväkodin johtajaa, varten erilliseen taustatietosovellukseen haettaisiin varhaiskasvatuksen tietovarannosta arviointiin osallistuvan toimipaikan kaikkien työntekijöiden yksilöivä tunniste, kutsumanimi, sukunimi, sähköpostiosoite ja tehtävänimike. Yksilöivänä tunnisteena ei käytettäisi työntekijän henkilötunnusta. Nämä tiedot tallennettaisiin järjestelmän erilliselle taustatietosovellukselle arvioinnin tiedonkeruun ajaksi vain niille työntekijöille, joille arviointi lähetetään. Arvioinnin tiedonkeruun päättämispäivämäärän jälkeen nämä taustatiedot poistettaisiin kyseiseltä sovellukselta. Tiedot tallennettaisiin tiedonkeruun ajaksi, jotta arvioinnin toteuttaja voi hallinnoida lähetystietoja ja esimerkiksi tarkastella, kenelle lähetys on epäonnistunut. Erillään taustatietosovelluksesta toimisi vastaussovellus. Sovelluksessa käsiteltäisiin järjestelmään tallentuvia vastauksia. Sovellukseen haettaisiin varhaiskasvatuksen tietovarannosta arviointilomakkeeseen vastaaville työntekijöille kyseisen henkilön tehtävänimike, tutkinto ja kelpoisuus, jos työntekijä löytyy tietovarannosta. Nämä tiedot tallentuisivat osaksi vastausta ja poistettaisiin vasta, jos arviointivastaus poistetaan. Vaikka yksittäiseen vastaukseen ei tallentuisi henkilön nimi- tai sähköpostitietoa, on mahdollista, että vastaaja olisi esimerkiksi pienellä paikkakunnalla välillisesti tunnistettavissa taustatietojen kautta. Vastauksia käsiteltäisiin siksi henkilötietona.

Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja ovat esimerkiksi terveydentilaa tai etnistä taustaa kuvaavat tiedot. Järjestelmässä ei käsiteltäisi erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Järjestelmällä toteutettavissa itsearvioinneissa vastaajana ovat muun muassa varhaiskasvatuksen työntekijät, joiden voidaan katsoa olevan heikommassa asemassa suhteessa työnantajana toimivaan varhaiskasvatustoimijaan. Järjestelmään kertyvien vastausten luottamuksellisuus turvattaisiin käsittelemällä tiedonkeruuvaiheen tarkempia henkilötietoja ja vastaukseen liittyviä taustatietoja erillään. Lisäksi tiedonkeruuvaiheessa käsiteltävät tarkemmat henkilötiedot poistettaisiin tiedonkeruun päättymispäivämäärän jälkeen. Näillä toimenpiteillä minimoidaan riski tunnistaa työntekijän henkilöllisyys annetusta vastauksesta. Jos arviointeihin vastaisivat varhaiskasvatuksessa olevat lapset tai heidän huoltajansa, ei järjestelmässä käsiteltäisi tai siihen tallennettaisi heidän taustatietojaan. Arviointijärjestelmän henkilötietojen käsittelyn ei katsota aiheuttavan luonnollisen henkilön oikeuksien ja vapauksien kannalta korkeaa riskiä ottaen huomioon järjestelmässä käsiteltävien henkilötietojen luonne ja se, että varhaiskasvatuksen tietovarannosta haettavia taustatietoja rajoitettaisiin käyttötapauskohtaisesti. Lisäksi järjestelmässä käsiteltävien henkilötietojen näkyvyyttä rajattaisiin varhaiskasvatuksen järjestäjä- ja palveluntuottajakohtaisilla sekä toimipaikkakohtaisilla käyttöoikeuksilla.

Itsearvioinneissa vastaajana ovat muun muassa varhaiskasvatuksen työntekijät, jotka ovat työ- tai virkasuhteessa työnantajana toimivaan varhaiskasvatuksen järjestäjään tai palveluntuottajaan. Työntekijöiden henkilötietojen käsittelyssä tietosuoja-asetusta täydentää kansallisen tietosuojalain lisäksi yksityisyyden suojasta työelämässä annettu laki (759/2004, jäljempänä työelämän tietosuojalaki). Työelämän tietosuojalaki koskee työntekijän ja työnantajan välistä suhdetta. Lakia sovelletaan työsuhteisiin ja virkasuhteisiin sekä näihin verrattavissa julkisoikeudellisissa palvelussuhteissa oleviin sekä soveltuvin osin myös työnhakijoihin ja virkaa hakeviin. Työelämän tietosuojalain keskeinen säännös koskee tarpeellisuusvaatimusta, josta säädetään lain 3 §:ssä. Säännöksen mukaan työnantaja saa käsitellä vain välittömästi työntekijän työsuhteen kannalta tarpeellisia henkilötietoja, jotka liittyvät työsuhteen osapuolten oikeuksien ja velvollisuuksien hoitamiseen. Laadunarviointijärjestelmässä varhaiskasvatushenkilöstön henkilötietojen käsittely täyttää tarpeellisuusvaatimuksen, sillä järjestelmän avulla toteutetuissa itsearvioinneissa on kyse varhaiskasvatustoimijan eli työnantajan laissa säädetystä velvollisuudesta arvioida antamaansa varhaiskasvatusta. Työelämän tietosuojalain 4 §:ssä säädetään myös yleisistä työntekijän henkilötietojen keräämisen edellytyksistä ja työnantajan tiedonantovelvollisuudesta. Jos työnantaja kerää henkilötietoja muualta kuin työntekijältä itseltään, työntekijältä on hankittava suostumus tietojen keräämiseen. Suostumus ei kuitenkaan ole tarpeen silloin, kun viranomaisen luovuttaa tietoja työnantajalle tämän laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi tai jos tietojen keräämisestä tai saamisesta laissa erikseen nimenomaisesti säädetään. Esityksen voidaan katsoa täyttävän molemmat vaatimukset, jolloin suostumus tietojen keräämiseen ei ole tarpeen.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 35 artiklassa edellytetään, että rekisterinpitäjä toteuttaa ennen käsittelyä arvioinnin suunniteltujen käsittelytoimien vaikutuksista henkilötietojen suojalle, jos käsittely todennäköisesti aiheuttaa korkean riskin luonnollisen henkilön oikeuksien ja vapauksien kannalta. Arvioinnin tarpeellisuutta arvioitaessa on otettava huomioon käsittelyn luonne, laajuus, asiayhteys ja tarkoitukset. Myös lainsäätäjä voi osana lainvalmistelua tehdä tietosuojaa koskevan vaikutusten arvioinnin. Tietokokonaisuuksien yhdistelemisen ja käsiteltävien henkilötietojen luonteen (työntekijöiden henkilötiedot) vuoksi voidaan arvioida, että laadunarviointijärjestelmän henkilötietojen käsittelystä on suoritettava yleisen tietosuoja-asetuksen 35 artiklassa tarkoitettu vaikutusten arviointi. Tämä olisi tarkoituksenmukaisinta jättää arviointikeskuksen tehtäväksi. Arviointikeskuksella voidaan arvioida olevan rekisterinpitäjänä ja järjestelmän ylläpitäjänä parhaimmat edellytykset vaikutusten arvioinnin tekemiseen.

Järjestelmän vastaustietoihin tallentuu välillisesti tunnistettavaa henkilötietoa. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan henkilötietoja on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten. Kun alkuperäinen käyttötarkoitus lakkaa, tiedot tulee hävittää tai arkistoida. Edellä todetusti järjestelmässä ei käsiteltäisi erityisiä henkilötietoryhmiä, eikä käsittelyn arvioida myöskään muodostavan korkeaa riskiä rekisteröidyn oikeuksille ja vapauksille. Tämän takia henkilötietojen säilytysaikojen määrittely perustuisi yleissääntelyyn. Tämä noudattaisi myös perustuslakivaliokunnan tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeistä lausuntokäytäntöä.

Esitystä valmistellessa on arvioitu, asettaako laadunarviointijärjestelmän käyttäminen rekisteröidyt itsearvioinneissa eriarvoiseen asemaan. Koska järjestelmän käyttö itsearviointeihin olisi varhaiskasvatuksen järjestäjille ja palveluntuottajille vapaaehtoista, on mahdollista, että osa varhaiskasvatustoimijoista ei ota järjestelmää käyttöönsä vaan valitsee toimintansa arviointiin jonkin toisen tavan. Keskeisenä erona muihin itsearviointien toteutusvaihtoehtoihin olisi se, että järjestelmään kertynyttä tietoa voitaisiin hyödyntää varhaiskasvatuksen systemaattisessa kehittämisessä ja arviointikeskuksen lakisääteisissä tehtävissä. Varhaiskasvatustoimijoilla on tälläkin hetkellä erilaisia ja toisistaan poikkeavia käytänteitä arviointitietojen säilyttämisessä. Jotta voidaan arvioida, heikentäkö laadunarviointijärjestelmän käyttö rekisteröityjen asemaa suhteessa itsearviointien nykykäytäntöihin, tulee tarkastella järjestelmän henkilötietojen suojaa ja lainsäädäntövaiheessa arvioituja tietosuojavaikutuksia. Lainsäädäntövaiheessa ja järjestelmän toteuttamisessa on pyritty huomioimaan henkilötietojen asianmukainen käsittely ja vastaustietojen välilliseen tunnistamiseen liittyvät seikat. Laadunarviointijärjestelmässä itsearvioinnit toteutettaisiin kehittävän arvioinnin periaatteen mukaisesti vastaajan anonymiteetti ja hänen vastauksensa käsittelyn luottamuksellisuus huomioiden. Nämä periaatteet otettaisiin huomioon myös järjestelmän tietojen myöhemmässä hyödyntämisessä. Edellä kuvattujen periaatteiden ja käytäntöjen takia järjestelmän käyttöönoton ei arvioida aiheuttavan nykytilaan nähden rekisteröidyn aseman heikentymistä.

Työntekijän työ sähköpostiosoite

Osana ehdotuksessa esitetyn järjestelmän käyttöönottoa varten varhaiskasvatuksen tietovarantoon lisättäisiin uusi tallennettava tietokenttä, työntekijän työ sähköpostiosoite. Tietoa ei ole ennestään saatavilla keskitetysti. Sähköpostiosoite haettaisiin laadunarviointijärjestelmään tilanteessa, jossa työntekijän taustatiedot on tallennettu tietovarantoon. Työ sähköpostiosoite on henkilötieto. Tiedon käsittelyn minimoimiseksi sähköpostiosoite poistettaisiin laadunarviointijärjestelmästä arvioinnin tiedonkeruuvaiheen päätyttyä. Opetushallitus selvitti syksyllä 2021 viideltä suurelta henkilöstöhallinnon järjestelmätoimittajalta näkemyksiä sähköpostitiedon lisäämiseen. Järjestelmätoimittajien mukaan tietokenttä on järjestelmissä valmiina, mutta se ei ole kaikissa järjestelmissä pakollinen tallennettava tieto. Tiedon lisääminen tietovarantoon ei vaatisi suuria muutoksia henkilöstöhallinnon järjestelmien tietomalleihin, mutta edellyttäisi tiedon tallentamista varhaiskasvatuksen järjestäjällä ja palveluntuottajalla sekä uuden tietokentän lisäämistä järjestelmäintegraatioihin. Työntekijän sähköpostiosoitteen tallentamisen lainsäädännöllisiä edellytyksiä on kuvattu luvussa 4.2.2.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Järjestelmän toteuttaminen

Valmistelussa on arvioitu mahdollisuutta olla toteuttamatta digitaalista varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmää. Tämä tarkoittaisi, että Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen varhaiskasvatuksen laatuindikaattorit ja niistä johdetut arviointityökalut julkaistaisiin, mutta niiden käyttöönotto sekä käyttöönottoon tarvittavat välineet jäisivät varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan tehtäväksi. On mahdollista, että indikaattoreiden sisältö, päivittäminen ja niistä johdettujen arviointityökalujen kehittäminen ajan myötä erkaantuisi, sillä tämä mahdollistaisi varhaiskasvatuksen järjestäjä- ja palveluntuottajakohtaiset muokkaukset työkaluihin sekä niiden eriytyvät tulkinnat. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen vuonna 2017 toteuttaman selvityksen valossa on myös mahdollista, että osa varhaiskasvatuksen järjestäjistä ja palveluntuottajista ei toteuttaisi arviointivelvoitettaan. Järjestelmän käyttöönotolla pyritään sujuvoittamaan itsearviointien toteutusta sekä helpottamaan arviointien tekoa käytännön tasolla. Varhaiskasvatuksen järjestäjä- ja palveluntuottajakohtaiset toteutukset edellyttäisivät myös jokaiselta varhaiskasvatuksen järjestäjältä ja palveluntuottajalta erillistä resursointia. Keskitetyn varhaiskasvatuksen digitaalisen arviointijärjestelmän avulla arviointikeskus voi ohjata ja tukea varhaiskasvatuksen laadunarviointia kansallisesti. Lisäksi keskitetyn laadunarviointijärjestelmän myötä varhaiskasvatuksen järjestäjä- ja palveluntuottajakohtaisten toteutusten määrä vähenisi. Mitä useampi varhaiskasvatuksen järjestäjä ja palveluntuottaja käyttäisi järjestelmää itsearviointeihin, sitä kattavammaksi järjestelmän tietopohja muodostuisi. Näin järjestelmän käyttö mahdollistaisi jatkossa pitkäjänteisen, systemaattisen ja kumuloituvan tiedon tuottamisen varhaiskasvatuksesta sekä varhaiskasvatustoiminnasta, ja arviointikeskus voisi muodostaa järjestelmän tiedoista tietoaineistoja varhaiskasvatuksen ja varhaiskasvatuksen laadunarvioinnin kehittämisen tueksi.

Järjestelmästä säätäminen

Esitystä valmistellessa on vaihtoehtona arvioitu mallia, jossa varhaiskasvatuksen digitaalisen laadunarviointijärjestelmästä ja sen rekisterinpitäjistä ei säädettäisi. Tässä on hahmotettu kaksi eri vaihtoehtoa, jossa toisessa varhaiskasvatuksen järjestäjä tai palveluntuottaja toimisi yksin toteuttamansa itsearviointien rekisterinpitäjänä ja toisessa kyseessä olisi yhteisrekisterinpitäisyys arviointikeskuksen ja varhaiskasvatuksen järjestäjän tai palveluntuottajan välillä, mutta yhteisrekisterinpitäjyydestä ei säädettäisi.

Ensimmäisessä vaihtoehdossa arviointikeskus toimisi laadunarviointijärjestelmän palveluntarjoajana, jolta varhaiskasvatuksen järjestäjän tai palveluntuottajan tulisi hankkia järjestelmä käyttöönsä. Arviointikeskus toimisi tällöin henkilötietojen käsittelijänä rekisterinpitäjänä toimivan varhaiskasvatuksen järjestäjän tai palveluntuottajan lukuun. Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 3 kohdan mukaan rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän tulee laatia henkilötietojen käsittelystä sopimus tai tehdä muu oikeustoimi, jossa vahvistetaan muun muassa käsittelyn kohde, kesto, luonne ja tarkoitus. Jokaisen järjestelmää käyttävän varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan tulisi siis sopia arviointikeskuksen kanssa henkilötietojen käsittelystä laadunarviointijärjestelmällä toteutettavien itsearviointien yhteydessä. Varhaiskasvatuksen järjestäjiä ja palveluntuottajia on yhteensä noin 1600. Vaihtoehdon arvioidaan lisäävän varhaiskasvatustoimijoiden ja arviointikeskuksen hallinnollista työtaakkaa. Hallinnollisen työn lisääntyminen voisi myös vaikuttaa varhaiskasvatustoimijoiden halukkuuteen ottaa järjestelmä käyttöön. Lisäksi järjestelmän tiedonhallintaan voisi syntyä varhaiskasvatuksen järjestäjä- ja palve-

luntuottajakohtaisia eroavaisuuksia. Sen sijaan esityksessä valitun vaihtoehdon voidaan arvioida selkeyttävän ja yhdenmukaistavan tietojen käsittelyyn ja tiedonhallintaan liittyviä prosesseja, sillä vaikka varhaiskasvatustoimijat ja arviointikeskus toimisivat itsearvioinneissa yhteisrekisterinpitäjinä, järjestelmän ylläpitoon liittyvät tehtävät olisivat arviointikeskuksella.

Myös toinen vaihtoehto edellyttäisi sopimista arvioinnin toteuttavan varhaiskasvatustoimijan ja arviointikeskuksen välillä. Varhaiskasvatustoimijan ja arviointikeskuksen tulisi sopia keskenään rekisterinpitoon liittyvien tehtävien ja vastuiden jakamisesta sekä järjestelmän käytöstä, jolloin on mahdollista, että tehtävät ja vastuut henkilötietojen käsittelyssä ja rekisteröityjen oikeuksien toteuttamisessa jäisivät epäselväksi. Ei voida myöskään pitää tarkoituksenmukaisena, että jokaisen varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan tulisi laatia arviointikeskuksen kanssa sopimus vastuualueiden ja tehtävien määrittämiseksi. Säättämällä laadunarviointijärjestelmän yhteisrekisterinpitäjyydestä varmistettaisiin, että vastuunjako rekisterinpitäjien välillä on selkeä ja että rekisterinpitovastuun osalta ei jää kattamatta mitään tehtäviä.

Arviointien julkisuus

Esitystä valmistellessa arviointikeskus on tuonut esiin tarpeen selvittää arviointitietojen julkisuus- ja salassapitokysymyksiä laajemmin kaikkien koulutusasteiden näkökulmasta.

Arviointikeskuksen mukaan varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen järjestäjien tukeminen toimipaikka- ja oppilaitoskohtaisessa laadunarvioinnin ja arviointityön kehittämisessä on haastavaa. Toimipaikka- ja oppilaitoskohtaiset arvioinnit tulisi toteuttaa arviointikeskuksen toimintaa ohjaavan kehittävän arvioinnin periaatteen pohjalta, mutta tämä on haastavaa arviointien tulosten ollessa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) nojalla julkisia. Varhaiskasvatuslain mukaan varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan sekä perusopetuslain mukaan opetuksen järjestäjän tulee arvioida antamaansa toimintaa sekä osallistua ulkopuoliseen toimintansa arviointiin. Etenkin annetun varhaiskasvatustoiminnan arvioinnin ollessa kyseessä arvioinnit toteutetaan pääsääntöisesti itsearviointeina. Arviointikeskuksesta annettujen säädösten mukaan arviointikeskuksen toiminnassa noudatetaan kehittävän arvioinnin periaatetta. Kehittävän arvioinnin periaatteet korostavat luottamuksellisuutta, mikä tarkoittaa muun muassa sitä, että arviointeihin osallistuvien tulee voida kertoa avoimesti onnistumista, kehittämistarpeista ja epäkohdista ilman pelkoa sanktioista. Tämä koskee myös arviointikeskuksen tehtävää tukea arvioinnin toteuttajia arviointia ja laadunhallintaa koskeissa asioissa.

Toimipaikka- ja oppilaitoskohtaisten arviointien toteuttaminen edellyttää tähän liittyvien asiakirjojen julkisuutta niiden valmistuttua. Asiakirjojen julkisuus voi johtaa toimipaikkojen tai oppilaitosten vertailuasetelmien muodostumiseen sekä heikentää varhaiskasvatuksen ja opetuksen järjestäjien edellytyksiä toteuttaa lakisäateistä arviointivelvoitettaan jatkossa. Tilanne voi muun muassa johtaa siihen, ettei arviointeihin haluta enää osallistua tai vastausten luotettavuus heikkenee, kun vastausten käsittelyn luottamuksellisuutta arvioinnissa ei voida taata. Vastausten luotettavuus voi tässä tilanteessa heikentyä myös sen kautta, että arviointeihin tulee paine vastata todellisuutta positiivisemmin.

Vertailuasetelmat voivat myös johtaa koulutuksellisen tasa-arvon heikkenemiseen edistämällä alueellista eriytymistä sekä heikentää halukkuutta hakeutua töihin varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen. Suomalaisen koulutuspolitiikan ohjaavana periaatteena on laadukas ja turvallinen lähikoulu. Koulutuksen arvioinnista säädettyä sivistysvaliokunta on todennut mietinnössään (SiVM 3/1998 vp, s. 21), ettei arviointitulosten julkaiseminen missään tapauksessa saa

johtaa koulujen paremmuusjärjestykseen asettamiseen eikä leimata kouluja, opettajia ja oppilaita tasoltaan heikoiksi ja hyväiksi yksipuolisin perustein. Tämä on tärkeä periaate myös varhaiskasvatuksessa.

Toimipaikka- ja oppilaitoskohtaisten arviointien kehittämisen huomioiminen ei ole mahdollista varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmästä säätämisen yhteydessä, vaan tällainen arviointitietojen julkisuuskyseysten tarkastelu tulee tehdä erikseen omana kokonaisuutenaan. Toimipaikka- ja oppilaitoskohtaisten arviointien kehittäminen edellyttäisi julkisuuslain muutosta.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Varhaiskasvatuksen arvioinnin käytännöt vaihtelevat maittain. Useissa maissa laadunarvioinnin sijaan puhutaan valvonnasta tai seurannasta (monitoring). OECD:n vuonna 2015 toteuttamaan selvityksen mukaan varhaiskasvatuksen laadun valvonta ja arviointi vaihtelee kansainvälisesti ja maiden käytössä olevat systeemit ja käytännöt eroavat toisistaan laajasti. Yhteistä eri maille on kuitenkin pyrkimys kehittää varhaiskasvatuksen laatua laajasti useilla laadun osa-alueilla. Itsearviointi on yleisin sisäisen valvonnan väline ja sitä toteuttaa varhaiskasvatuksen henkilöstö. Itsearvioinnin tarkoituksena on parantaa henkilöstön ammatillista kehitystä ja pedagogisia käytäntöjä.²² Henkilöstön ammatillisuuteen ja pedagogisiin käytäntöihin kohdistuva arviointi sisältyy useimmiten laadun prosessitekijöihin.

Tarkastustoiminta on kansainvälisesti yleisin ulkoisen valvonnan väline ja se kohdistuu varhaiskasvatuspalvelujen laatuun sekä henkilöstön toimintaan. Tarkastuksia tekevät koulutetut ammattilaiset ja niitä käytetään usein palveluiden rakenteisiin liittyvän laadun arviointiin. Valvonnassa keskitytään ensisijaisesti kansallisten määräysten ja säädösten noudattamiseen. Tarkastusten kohteena ovat yleensä esimerkiksi henkilöstön ja lapsen suhdeluku, turvallisuusmääräykset, henkilöstön pätevyys, terveys- ja hygieniasäännöt ja tiloja koskevien standardien noudattaminen. Yleisimpiä tarkastuksen välineitä ovat havainnointit, haastattelut ja sisäisen dokumentaation analyysi.²³ Suomessa vastaavat tehtävät kuuluvat aluehallintovirastoille sekä Valviralle.

Itsearviointia korostavan laadunhallinnan etuna on se, että tietoa kerätään ennen kaikkea järjestäjien, palveluntuottajien ja henkilöstön oman toiminnan kehittämiseksi. Itsearviointiin keskitetyn järjestelmän vahvuus on keskinäinen luottamus.²⁴ Irlantilaisessa perusopetusta koskevassa tutkimuksessa ulkoiseen valvontaan ja tarkastuksiin perustuvaa laadunhallintaa on kriti-

²² OECD (2015). Starting Strong IV: Monitoring Quality in Early Childhood Education and Care, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264233515-en>

²³ OECD (2015). Starting Strong IV: Monitoring Quality in Early Childhood Education and Care, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264233515-en>

²⁴ Harjunen, E., Hietala, R., Lepola, L., Räisänen, A. & Korpi, A. (2017). Arvioinnilla luottamusta. Perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjien laadunhallinta- ja itsearviointikäytänteet. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 4:2017; Moitus, S. & Kamppi, P. 2020. Kehittävä arviointi Kansallisessa koulutuksen arviointikeskuksessa. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Tiivistelmät 8:2020.

soitu muun muassa siitä, että kohteena olevat opettajat joutuvat liiallisen valvonnan ja tarkkailun kohteeksi. Jatkuva valvonta voi johtaa luottamuksen menetykseen, ammatillisen autonomian rapistumiseen sekä pelkoon oman työn menettämisestä.²⁵

5.3 Varhaiskasvatuksen arviointi muissa Pohjoismaissa

Ehdotettua lainsäädäntöä on arvioinnin näkökulmasta tarkasteltu suhteessa muiden Pohjoismaiden varhaiskasvatusta koskevaan lainsäädäntöön. Varhaiskasvatus kuuluu kaikissa Pohjoismaissa opetusministeriön hallinnonalalle ja järjestämisperiaatteissa on havaittavissa yhtäläisyyksiä. Islantia lukuun ottamatta kaikissa Pohjoismaissa lapsilla on lakisääteinen oikeus varhaiskasvatukseen, joka alkaa pääsääntöisesti heti lapsen syntymän jälkeen. Arviointikeskuksen selvityksen mukaan yhteistä on lisäksi se, että kaikissa Pohjoismaissa vastuu varhaiskasvatuspalveluiden järjestämisestä on paikallisella tasolla. Varhaiskasvatusta arvioidaan sisäisesti ja ulkoisesti ja päätökset itsearvioinnissa käytettävistä menetelmistä tehdään alueellisella tai paikallisella tasolla. Kaikissa Pohjoismaissa varhaiskasvatusta ohjaava lainsäädäntö lisäksi edellyttää laatimaan erilaisia järjestäjä- ja toimipaikkakohtaisia suunnitelmia, jotka ohjaavat varhaiskasvatuksen paikallisen tason arviointia ja tasalaatuisuutta.²⁶

Ruotsi

Ruotsissa varhaiskasvatuksesta (förskola) säädetään koululaissa (Skollag 2010:800) ja päävastuu varhaiskasvatuksen laadunvarmistuksesta on kansallisella tasolla. Kansallinen opetusvirasto (Skolverket) valvoo, seuraa ja arvioi varhaiskasvatuksen ja koulutuksen toteuttamista. Kouluasioiden tarkastusvirasto (Skolinspektionen) vastaa, että varhaiskasvatuksen järjestäjät noudattavat koululaissa ja kansallisessa opetussuunnitelman perusteissa varhaiskasvatukselle asetettuja tavoitteita.

Kunnat ovat vastuussa varhaiskasvatuksen järjestämisestä, sen laadusta ja paikallisesta arvioinnista. Kunnat vastaavat lisäksi yksityisen varhaiskasvatuksen laadunvalvonnasta. Käytetyt menetelmät kuitenkin vaihtelevat paikallisesti. Arvioinnin voi suorittaa riippumaton ulkopuolinen tutkija ja/tai koulun henkilökunta tai johto kuullen lisäksi vanhempia ja lapsia. Varhaiskasvatuksen arvioinnin yleisenä tavoitteena on tuottaa raportti opetussuunnitelmassa asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta ja suunnitelluista toimenpiteistä tavoitteiden saavuttamisen edistämiseksi.²⁷

Norja

Varhaiskasvatuksesta säädetään laissa päiväkodeista (Lov om barnehager, Lov-2005-06-17 Nr 64). Norjassa ei ole ulkoista laadunvarmistusjärjestelmää, vaan vastuu toiminnan laadun sisäisestä arvioinnista on päiväkodeilla. Varhaiskasvatuksen laatua arvioidaan lain ja velvoittavan varhaiskasvatuksen kansallisen viitekehyksen (Rammeplan for Barnehagens). Viitekehyksessä

²⁵ Skerritt, C. (2020). School autonomy and the surveillance of teachers. *International journal of leadership in education* <https://doi.org/10.1080/13603124.2020.1823486>

²⁶ Mikkola, A., Repo, L., Vlasov, J., Paananen, M., & Mattila, V. (2017). Varhaiskasvatuksen arvioinnin nykytila. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 22:2017.

²⁷ Mikkola, A., Repo, L., Vlasov, J., Paananen, M., & Mattila, V. (2017). Varhaiskasvatuksen arvioinnin nykytila. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 22:2017; Eurydice 2021a. Sweden. Quality assurance in early childhood education and care. European Commission. EACEA National Policies Platform. Eurydice. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/quality-assurance-early-childhood-and-school-education-71_en

määritellään varhaiskasvatuksen tavoitteet ja sisällöt, toimintaa ohjaavat arvot sekä pedagogiset lähestymistavat, mutta arviointimenetelmistä päätetään paikallisesti. Kunnat toimivat julkisen ja yksityisen varhaiskasvatuksen paikallisen tason valvontaviranomaisina ja valvovat lisäksi palveluiden laatua. Päiväkodeilla on velvollisuus laatia varhaiskasvatuksen kansallisen viitekehysten pohjalta pedagoginen suunnitelma, jossa kuvataan, miten varhaiskasvatukselle asetetut tavoitteet saavutetaan ja miten toimintaa arvioidaan.

Opetusministeriön alainen koulutusvirasto UDIR (Utdanningsdirektoratet) vastaa varhaiskasvatuksen kansallisen tason kehittamisestä valvonnasta. Aluetasolla toimivien hallintoelinten (Fylkesmannen) tehtävänä on valvoa, että kunnat huolehtivat niille päivähoitolaissa säädetyistä tehtävistä. UDIR vastaa varhaiskasvatusta koskevan tilastotiedon keräämisestä. Tietoa kerätään vuosittain sähköisen tietojärjestelmän (BASIL) kautta kaikista Norjan päiväkodeista. Tietoa käytetään varhaiskasvatuksen laadunhallinnassa ja arvioinnin työkalujen rakentamisessa. Tulokset ovat pääosin julkisia.²⁸

Tanska

Tanskassa varhaiskasvatusta koskeva sääntely sisältyy päivähoitolakiin (Lov om Dagtilbud nr 1326 af 09/09/2020). Kunnilla on vastuu varhaiskasvatuksen järjestämisestä, laadun arvioinnista sekä riittävien resurssien allokoinnista toiminnan toteuttamiseen. Vuonna 2007 säädetty päivähoitolaki (Dagtilbudsloven) on ainoa kansallisen tason normiohjauksen väline. Tanskassa ei ole kansallista opetussuunnitelmaa, vaan päiväkodit ovat velvoitettuja laatimaan yksikkötaoisia pedagogisia opetussuunnitelmia.

Päivähoitolain mukaan kunnat voivat arvioida varhaiskasvatusta haluamallaan tavalla. Kuntien on kuitenkin tehtävä näkyväksi arvioinnin tavat ja huolehdittava, että arviointi on säännöllistä. Laissa määritellään kuusi sisällöllistä teemaa, jotka ovat lapsen kehitys, sosiaaliset taidot, kielen kehitys, keho ja liike, luonto ja kulttuuriset arvot ja joiden toteutumiseen paikallisen tason arvioinnin tulee kohdistua.²⁹ Paikalliset viranomaiset ohjeistavat suunnitelmien laatimisessa ja arvioivat niiden toteutumista vähintään joka toinen vuosi.³⁰ Henkilöstön, lasten ja lasten huoltajien osallistumista toiminnan arviointiin pidetään tärkeänä. Tanskassa ei ole varhaiskasvatuksen kansallista valvontavirastoa. Kansallisella tasolla EVA (Danmarks Evalueringsinstitut) tekee

²⁸ Mikkola, A., Repo, L., Vlasov, J., Paananen, M. & Mattila, V. (2017). Varhaiskasvatuksen arvioinnin nykytila. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 22:2017; Eurydice 2021c. Norway. Quality assurance in early childhood education and care. European Commission. EACEA National Policies Platform. Eurydice. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/norway/quality-assurance-early-childhood-and-school-education_en

²⁹ Sylva, K., Ereky-Stevens, K. & Aricescu, A-M. (2015). Curriculum Quality Analysis and Impact Review of European Early Childhood Education and Care (ECEC): Overview of European ECEC curricula and curriculum template, Utrecht University. http://ecec-care.org/fileadmin/careproject/Publications/reports/CARE_WP2_D2_1_European_ECEC_Curricula_and_Curriculum_Template.pdf

³⁰ The Danish Ministry for Children and Social Affairs (2017). Starting Strong V: Transition from Early Childhood Education and Care to Primary Education – Background report – Denmark. The Ministry for Children and Social Affairs, Denmark. <http://www.oecd.org/edu/school/SS5-country-background-report-denmark.pdf>

varhaiskasvatuksen arviointeja, kerää ja välittää tietoa sekä kehittää varhaiskasvatuksen arviointia tukevia työkaluja ja varhaiskasvatuksen järjestäjien arviointiosaamista.³¹

Islanti

Varhaiskasvatuksesta säädetään päiväkotilaissa (Lög um leikskóla 2008 nr. 90). Edellä mainittu laki sekä siihen pohjautuva kansallinen opetussuunnitelman viitekehys (Aðalnámskrá leikskóla á ensku) ohjaavat kansallista varhaiskasvatuksen laadunhallintaa ja arviointia. Varhaiskasvatuksen kansallisista arvioinneista huolehtii opetus-, tiede- ja kulttuuriministeriö. Vastuu varhaiskasvatuksen järjestämisestä ja laadunhallinnasta on kunnilla.

Opetussuunnitelman viitekehyksessä määritellään varhaiskasvatustoiminnan kehittämistä, yhteistyötä ja arviointia koskevat kansalliset linjaukset. Esikoulut päättävät kuitenkin itse toiminnan arvioinnissa käytettävistä kriteereistä ja menetelmistä. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon esikoulun paikalliset ominaispiirteet ja niitä tulee päivittää säännöllisesti. Henkilöstön, lasten ja lasten huoltajien osallistumista varhaiskasvatuksen arviointiin pidetään tärkeänä toimintaa ohjaavana arvona. Lain mukaan esikouluilla on velvollisuus tuottaa opetusministeriölle arviointitietoa, joka koskee koulujen toimintaa, sisäisen arvioinnin tuloksia sekä suunniteltuja esikoulukohtaisia parannuksia. Paikallisten viranomaisten tulee lisäksi varmistaa, että arvioinnit johtavat toiminnan kehittämiseen.³²

6 Lausuntopalaute

Hallituksen esitysluonnos oli lausuntokierroksella 21.1.—18.2.2022 ja siihen annettiin yhteensä 16 lausuntoa. Lausunnot ja opetus- ja kulttuuriministeriön laatima yhteenveto lausuntojen keskeisestä sisällöstä löytyvät julkisesta palvelusta osoitteesta: <https://okm.fi/hanke?tunnus=OKM065:00/2021>.

Lausunnonantajat kannattivat laajasti valtakunnallisesti yhtenäisen digitaalisen varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmän käyttöönottoa. Järjestelmän koettiin tukevan varhaiskasvatuksen arvioinnin toteuttamista ja yhtenäistävän varhaiskasvatustoimijoiden arviointikäytäntöjä. Myös esityksessä ehdotettuihin lakimuutoksiin suhtauduttiin pääasiassa myönteisesti.

Keskeisiä lausunnoissa esiin nousseita huomioita olivat laadunarviointijärjestelmässä käsiteltävien henkilötietojen käsittelyn laajuus, varhaiskasvatuksen tietovarannon tietojen hyödyntäminen järjestelmässä ja yhteisrekisterinpitöön liittyvä vastuunjako. Lausuntopalautteen perusteella

³¹ Mikkola, A., Repo, L., Vlasov, J., Paananen, M. & Mattila, V. (2017). Varhaiskasvatuksen arvioinnin nykytila. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 22:2017; Eurydice 2021c. Denmark. Quality assurance in early childhood education and care. European Commission. EACEA National Policies Platform. Eurydice. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/denmark/quality-assurance-early-childhood-and-school-education_en

³² OECD (2016). Education Policy Outlook: Iceland. OECD Publishing, Paris. <http://www.oecd.org/edu/Education-Policy-Outlook-Country-Profile-Iceland.pdf>; Mikkola, A., Repo, L., Vlasov, J., Paananen, M. & Mattila, V. (2017). Varhaiskasvatuksen arvioinnin nykytila. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 22:2017; Eurydice 2021d. Island. Quality assurance in early childhood education and care. European Commission. EACEA National Policies Platform. Eurydice. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/quality-assurance-30_en

järjestelmän henkilötietojen käsittelyä tarkennettiin. Esityksen perusteluihin myös täsmennettiin, kuinka järjestelmään kertynyttä arviointitietoa voitaisiin hyödyntää arviointikeskuksen muissa lakisääteisissä tehtävissä.

Lausuntopalautteen perusteella esitykseen tarkennettiin, mihin säännökseen arviointikeskuksen tiedonsaantioikeus varhaiskasvatuksen tietovarannon tietojen osalta perustuisi. Varhaiskasvatuksen tietovarannon tietojen hyödyntämistä myös täsmennettiin niin, että 7 a §:stä kävisi tarkemmin ilmi, kuka arviointitietoja täydentää ja milloin tietoja täydennetään tietovarannon tiedoilla. Myös järjestelmään tallennettavien vastaustietojen määrittelyä tarkennettiin.

Ehdotettua yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevaa säännöstä ja sen perusteluita tarkennettiin siten, että niistä kävisi selvemmin ilmi rekisterinpitäjien väliset tehtävät ja vastuut. Lisäksi pykälästä poistettiin päällekkäistä sääntelyä tiedonhallintalain lokitietojen keräämistä koskevan sääntelyn kanssa.

Lausuntopalautteen johdosta erityisesti esityksen tietosuoja- ja tiedonhallintavaikutuksia tarkennettiin. Myös esityksen taloudellisia vaikutuksia ja viranomaisvaikutuksia täydennettiin lausuntopalaute huomioiden. Lisäksi muita toteuttamisvaihtoehtoja koskevaan osioon lisättiin tarkempi arvio järjestelmän ja yhteisrekisterinpitäjyyden sääntelytarpeesta.

Lausunnoissa nousi lisäksi esiin muiden koulutusasteiden arviointien kehittämisen tarpeet. Lausunnonantajat pitivät tärkeänä, että arviointikeskuksen arvioinneissa ja järjestelmissä otettaisiin huomioon myös lapsen myöhemmät oppimispolun vaiheet. Lisäksi lausunnonantajat kiinnittivät huomiota arviointiaineistojen julkisuuskykyyn. Lausunnoissa korostui, että arviointitiedon ja julkisuuslain välisen suhteen tarkastelua on tärkeää jatkaa laadunarviointijärjestelmän käyttöönoton jälkeen.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7 §. *Varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmä ja sen käyttötarkoitus.* Lakiin ehdotetaan lisättäväksi kumotun 7 §:n tilalle uusi säännös, jossa säädettäisiin varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmästä ja järjestelmän käyttötarkoituksesta.

Pykälän 1 momentin mukaisesti varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmä olisi tarkoitettu kansalliseen sekä varhaiskasvatuksen järjestäjien ja palveluntuottajien käyttöön arviointien toteuttamista ja toiminnan kehittämistä varten. Järjestelmän tarkoituksena olisi kerätä ja tuottaa arviointitietoa varhaiskasvatuksen kehittämisen tueksi.

Ehdotetussa 2 momentissa säädettäisiin arviointikeskuksen tehtäväksi varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmän ylläpitäminen. Arviointikeskus voisi käyttää järjestelmää ja hyödyntää järjestelmään kertyvää tietoa 2 §:n 1, 3 ja 4 kohdassa säädettyjen tehtäviensä suorittamisessa. Arviointikeskuksen lakisääteisenä tehtävänä on 2 §:n 1 kohdan mukaan toteuttaa muun muassa varhaiskasvatukseen sekä varhaiskasvatuksen järjestäjien toimintaan liittyviä arviointeja. Järjestelmän on tarkoitus toimia jatkossa välineenä tämän varhaiskasvatukseen liittyvän arviointitehtävän toteuttamisessa. Lisäksi arviointikeskus voisi järjestelmällä tukea varhaiskasvatuksen järjestäjiä laadunhallintaa koskevissa asioissa sekä kehittää koulutuksen ja varhaiskasvatuksen arviointia. Järjestelmää voitaisiin vastaavasti hyödyntää myös varhaiskasvatuksen palveluntuottajiin liittyen. Arviointikeskus voisi hyödyntää järjestelmään kertynyttä arviointitietoa koko kansallisen koulutusjärjestelmän toimivuutta koskevissa tarkasteluissaan tehtäviensä edellyttämällä tavalla.

Arviointikeskuksen keskeisenä tehtävänä olisi myös tuottaa sekä varhaiskasvatuksen järjestäjien ja palveluntuottajien että arviointikeskuksen järjestelmällä tekemistä arvioinneista tietoa-aineistoja, joita voitaisiin hyödyntää edellä mainituissa arviointikeskukselle säädetyissä tehtävissä ja varhaiskasvatuksen kehittämisessä. Arviointikeskus voisi tuottaa tietoaaineistoja esimerkiksi arviointien toteuttamisesta ja kansallisista kehittämisikohteista. Arviointikeskuksesta annetun lain 1 §:n mukaan arviointikeskus tuottaa arviointiin perustuvaa tietoa koulutuspoliittista päätöksentekoa ja koulutuksen ja varhaiskasvatuksen kehittämistä varten. Arviointikeskuksen tehtävä tuottaa tietoaaineistoja laadunarviointijärjestelmän tiedoista tukisi arviointikeskusta myös tämän laajemman tehtävän toteuttamisessa. Pykälässä säädettäisiin tehtävistä, joihin arviointikeskuksen tulisi tuottaa tietoaaineistoja. Sen sijaan julkisuuslain 21 §:n mukainen tietoa-aineistojen tuottaminen ja luovuttaminen olisi arviointikeskuksen harkinnassa.

Laadunarviointijärjestelmän tarkoituksena olisi myös toimia välineenä varhaiskasvatuksen järjestäjien ja palveluntuottajien lakisääteisten arviointitehtävien toteuttamisessa. Ehdotetun 3 momentin mukaan varhaiskasvatuksen järjestäjät ja yksityiset palveluntuottajat voisivat täyttää järjestelmällä niille varhaiskasvatuslain 24 §:ssä säädettyä velvoitetta arvioida antamaansa varhaiskasvatusta. Itsearvioinneissa käytettävät menettelytavat on jätetty varhaiskasvatuksen järjestäjien ja palveluntuottajien päätösvaltaan, eikä varhaiskasvatuslaissa säädetä siitä, miten varhaiskasvatuksen järjestäjien ja palveluntuottajien tulisi arviointitoteuttaa. Laadunarviointijärjestelmä tarjoaisi välineen itsearviointivelvoitteen täyttämiseen, mutta järjestelmän käyttö itsearviointeihin olisi varhaiskasvatuksen järjestäjille ja palveluntuottajille vapaaehtoista. Varhaiskasvatustoimijat voisivat siis jatkossakin valita toimintansa itsearviointiin jonkin muun tavan.

Tarkoituksena on, että tulevaisuudessa varhaiskasvatusta koskevat ulkoiset teema- ja järjestelmäarvioinnit toteutettaisiin mahdollisuuksien mukaan digitaalisen järjestelmän kautta. Mikäli arviointikeskus käyttäisi järjestelmää 2 §:n 1 kohdassa tarkoitetun arvioinnin toteuttamiseen, tulisi ehdotetun 4 momentin mukaan varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan osallistua arviointiin järjestelmän kautta. Varhaiskasvatuksen järjestäjät ja palveluntuottajat ovat jo nykyisinkin varhaiskasvatuslain 24 §:n nojalla velvollisia osallistumaan toimintansa ulkopuoliseen arviointiin. Järjestelmän käyttöönotto ei muuttaisi varhaiskasvatustoimijoiden velvoitetta osallistua arviointikeskuksen arviointeihin, vaan tarjoaisi arviointikeskukselle välineen toteuttaa arviointeja järjestelmän avulla.

7 a §. *Varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmään tallennettavat tiedot.* Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 7 a § varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmään tallennettavista tiedoista. Järjestelmällä toteutettavissa arvioinneissa olisi tarkoitus käyttää varhaiskasvatuslain 13 luvussa säädettyyn varhaiskasvatuksen tietovarantoon tallennettuja tietoja järjestelmän taustatietoina. Näin laadunarviointijärjestelmässä hyödynnettäisiin olemassa olevia tietovarannon tietoja ja vähennettäisiin varhaiskasvatustoimijoiden tarpeetonta päällekkäistä tietojenkäsittelyä.

Varhaiskasvatuslain 66 §:n mukaan viranomaiset voivat käyttää lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi tarpeellisia varhaiskasvatuksen tietovarantoon tallennettuja tietoja. Tietovarantoon tallennettuja tietoja voidaan käyttää lisäksi varhaiskasvatuksen arvioinnissa, tilastoinnissa, seurannassa ja tutkimuksessa. Varhaiskasvatuslain 73 §:n 2 momentin mukaan varhaiskasvatuksen tietovarantoon sisältyviä tietoja voidaan luovuttaa viranomaiselle lakiin tai laissa säädettyyn tehtävään perustuvan tiedonsaantioikeuden nojalla, salassa pidettäviä tietoja kuitenkin vain, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen laissa erikseen nimenomaisesti säädetään. Tietovarannon tietojen luovuttaminen laadunarviointijärjestelmään mahdollistettaisiin säätämällä arviointikeskus järjestelmän yhteisrekisterinpitäjäksi sekä määrittelemällä sen tehtäväksi järjestelmän ylläpitäminen, tietoaaineistojen tuottaminen, ulkoisten arviointien ja lain 2 §:n 3 ja 4 kohdassa säädettyjen varhaiskasvatukseen liittyvien tehtävien suorittaminen järjestelmällä.

Varhaiskasvatuksen tietovarannosta ei haettaisi salassapidettäviä tietoja. Ehdotetun pykälän tarkoituksena olisi rajata varhaiskasvatuksen tietovarantoon tallennettujen tietojen käyttämistä järjestelmässä vain arviointien toteuttamisen kannalta tarpeellisiin tietoihin.

Pykälän 1 momentissa tarkoitettuja varhaiskasvatuksen laadunarviointeihin osallistuvien henkilöstön, lasten ja heidän vanhempiensa tai muiden huoltajiensa vastaustietoja käytettäisiin arviointitulosten muodostamiseen. Varhaiskasvatuksen laadunarviointeihin osallistuvia henkilöstön edustajia voisivat olla esimerkiksi varhaiskasvatuksen johto-, kehittämis-, kasvatusta-, opetus- ja hoito- ja avustajatehtävissä työskentelevät henkilöt ja muut arvioinnin kannalta keskeiset asiantuntijat.

Järjestelmään tallennettavat vastaukset sisältäisivät arviointiin osallistuneiden näkemyksen siitä, miten arvioitava asia toteutuu varhaiskasvatuksessa. Vastaukset eivät olisi vielä arvioinnin varsinaisia lopputuloksia, vaan aineistoa, joiden pohjalta arviointitulokset määritellään. Arvioinnin toteuttava varhaiskasvatuksen järjestäjä tai palveluntuottaja täydentäisi järjestelmään tallentamiaan vastauksia muilla aineistoilla, esimerkiksi huoltajilta, lapsilta, henkilöstöltä ja sidosryhmiltä kerätyillä arviointitiedoilla tai organisaation toimintaa koskevalla tilastotiedolla. Kehitettävä arviointi on keskeinen arviointikeskuksen toimintaa ohjaava periaate, josta säädetään Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:ssä. Myös laadunarviointijärjestelmällä tehtävät itsearviointitoteutettaisiin kehittävän arvioinnin periaatetta noudattaen. Näin ollen itsearviointien tuloksissa määriteltäisiin varhaiskasvatuksen järjestäjän tai palveluntuottajan toiminnan vahvuudet, kehittämiskohteet, kehittämistoimenpiteet ja seurannan toimenpiteet.

Arvioinneissa syntyvien asiakirjojen julkisuus määräytyy julkisuuslain mukaan. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa on katsottu, että peruskoulun oppilailta vapaaehtoisesti kerättyihin tietoihin perustuvaa tietoaineistoa voidaan pitää julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 16 kohdan perusteella salassapidettävänä tutkimuksen perusaineistona. Sen sijaan koulukohtaisten, oppimaan oppimista koskeneiden opetustoimen oman kehittämistoiminnan käyttöön tarkoitettujen kouluarvioinnin tulosten on katsottu olevan julkisia (KHO 2005:26). Ratkaisun voidaan katsoa soveltuvan myös varhaiskasvatuksen arviointeihin ottaen huomioon, että lakiin kirjattu itsearviointivelvoite on saman sisältöinen perusopetus- ja varhaiskasvatuslaissa. Näin ollen laadunarviointijärjestelmään tallennettavat arviointien vastaustiedot olisivat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 16 kohdan perusteella salassapidettäviä.

Ehdotetun 2 momentin mukaan arviointikeskus, varhaiskasvatuksen järjestäjä tai palveluntuottaja voisi arviointeja toteuttaessaan täydentää järjestelmään tallennettuja vastauksia ja niistä muodostettuja arviointituloksia varhaiskasvatuksen tietovarantoon tallennetuilla varhaiskasvatuslain 70 §:n 2 momentin 1–5 kohdissa tarkoitettulla varhaiskasvatuksen henkilöstöä koskevilla tiedoilla sekä muilla järjestelmän käyttötarkoituksen kannalta tarpeellisilla varhaiskasvatuksen järjestäjää, palveluntuottajaa tai toimipaikkaa koskevilla tiedoilla. Varhaiskasvatuksen tietovarannosta haettavat tiedot sisältäisivät pääsääntöisesti arvioinnin toteuttavan toimijan, sen arviointiin osallistuvien toimipaikkojen sekä näiden toimipaikkojen työntekijöiden tietoja. Henkilöstön tiedoista käsiteltäväksi voisivat tulla työntekijän yksilöivä tunniste, kutsumanimi, sukunimi, sähköpostiosoite ja tehtävänimike. Edellä mainittuja henkilötietoja käsittelee arvioinnin toteuttajan edustaja, kuten päiväkodin johtaja. Tiedot tallennettaisiin arvioinnin tiedonkeruun ajaksi vain niistä työntekijöistä, joille arvioinnin toteuttaja lähettää arviointilomakkeen. Tiedonkeruun päättymisen jälkeen nämä tiedot poistettaisiin. Lisäksi arviointilomakkeeseen vastaavista työntekijöistä haettaisiin varhaiskasvatuksen tietovarannosta kyseisen henkilön tehtävänimike, tutkinto ja kelpoisuus. Nämä tiedot tallentuisivat osaksi vastausta ja poistettaisiin vasta, jos vastaus poistetaan. On kuitenkin huomioitava, että laadunarviointijärjestelmän henkilötietojen käsittelyn perustuessa rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseen, ei

rekisteröity voi vaatia tietojensa poistamista tietosuoja-asetuksen 17 artiklan mukaisesti niin kauan kuin tiedot ovat tarpeen lakisääteisten velvoitteiden täyttämiseksi. Järjestelmään tallennettavien varhaiskasvatuksen henkilöstön tietojen käsittelyä on kuvattu tarkemmin esityksessä jaksossa 4.2.4.

Vastauksia ja arviointituloksia voitaisiin täydentää myös muilla järjestelmän käyttötarkoituksen kannalta tarpeellisilla varhaiskasvatuksen tietovarantoon tallennetuilla varhaiskasvatuksen järjestäjää, palveluntuottajaa tai toimipaikkaa koskevilla tiedoilla. Näillä tiedoilla tarkoitettaisiin esimerkiksi toimijatasoista tietoa voimassa olevien toimipaikkojen määrästä, henkilöstön määrästä ja lapsimäärästä sekä tietoja täydennyskoulutukseen osallistumisesta. Tietoja käsiteltäisiin vain järjestelmän käyttötarkoituksen kannalta tarpeellisessa laajuudessa.

7 b §. *Varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmän yhteisrekisterinpitäjät ja vastuiden jako.* Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 7 b §, jossa säädettäisiin varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmän rekisterinpidosta.

Tietosuoja-asetuksen 26 artiklan 1 kohdassa on säädetty yhteisrekisterinpitäjyydestä. Sen mukaan, mikäli vähintään kaksi rekisterinpitäjää määrittää yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot, ne ovat yhteisrekisterinpitäjiä. Rekisterinpitäjät määrittelevät keskinäisellä järjestelyllä ja läpinäkyvällä tavalla kunkin osapuolen vastuun mainitussa asetuksessa vahvistettujen velvoitteiden noudattamiseksi, erityisesti rekisteröityjen oikeuksien käytön ja tietosuoja-asetuksen artiklan 13 ja 14 mukaisten tietojen toimittamista koskevien tehtäviensä osalta. Rekisterinpitäjien vastuualueista on mahdollista säätää myös jäsenvaltion lainsäädännössä. Rekisteröity voi käyttää yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisia oikeuksia suhteessa kuhunkin rekisterinpitäjään ja kutakin rekisterinpitäjää vastaan riippumatta yhteisrekisterinpitäjien vastuunjaosta. Rekisteröidyn oikeuksien toteuttaminen edellyttää, että jollekin rekisterinpitäjistä esitetty pyyntö tai tiedustelu välitetään tarvittaessa sille rekisterinpitäjälle, joka rekisterinpitäjien keskinäisen vastuualuejaon mukaan vastaa asiasta.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin yhteisrekisterinpitäjyydestä. Kun kunta, kuntayhtymä tai yksityinen palveluntuottaja toteuttaisi itsearvioinnin laadunarviointijärjestelmällä, järjestelmässä käsiteltävien henkilötietojen osalta rekisterinpitäjän vastuut jakautuisivat arvioinnin toteuttavalle varhaiskasvatuksen järjestäjälle tai palveluntuottajalle sekä arviointikeskukselle. Yksityiset palveluntuottajat pitäisivät sisällään varhaiskasvatuspalveluita tuottavat yritykset, yhteisöt, säätiöt sekä yksityiset elinkeinonharjoittajat, kuten yksityiset päiväkodit ja perhepäivähoitajat.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tarkemmin yhteisrekisterinpitäjien välisestä rekisterinpiintoon liittyvästä vastuunjaosta tietosuoja-asetusta täydentäen. Kukin rekisterinpitäjänä toimiva kunta, kuntayhtymä tai yksityinen palveluntuottaja vastaisi tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettua täsmällisyydestä, 16 artiklan mukaisesta rekisteröidyn oikeudesta tietojen oikaisemiseen varhaiskasvatuksen tietovarannosta haettujen tietojen osalta sekä 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua rekisteröidyn informoimisesta. Varhaiskasvatuksen järjestäjät ja palveluntuottajat vastaavat rekisterinpitäjinä edellä mainituista tehtävistä myös varhaiskasvatuksen tietovarannossa varhaiskasvatustilain 67 §:n nojalla. On perusteltua, että kun kunkin varhaiskasvatustoimijan tietovarantoon tallentamia tietoja hyödynnetään itsearvioinneissa, vastaa tiedon tietovarantoon tallentanut varhaiskasvatustoimija myös laadunarviointijärjestelmässä näiden tietojen täsmällisyydestä, rekisteröidyn oikeudesta tietojen oikaisemiseen sekä rekisteröidyn informoimisesta. Arviointikeskuksen tehtävänä olisi tukea varhaiskasvatus-toimijoita informointivelvollisuuden täyttämässä. Arviointikeskus voisi esimerkiksi tuottaa varhaiskasvatuksen järjestäjille ja palveluntuottajille ohjeita ja mallilausekkeita rekisteröityjen informoimista varten.

Arviointikeskus vastaisi laadunarviointijärjestelmän yleisestä toiminnasta sekä teknisistä edellytyksistä tietojen tallentamista, käsittelyä ja luovutusta varten. Lisäksi arviointikeskus vastaisi järjestelmän tietojen luovutuksesta. Arviointikeskus vastaisi myös tietosuojasetuksen 16 artiklan mukaisesta rekisteröidyn oikeudesta tietojen oikaisemiseen järjestelmään tallennettujen vastautietojen osalta. Koska varhaiskasvatuksen järjestäjä tai palveluntuottaja ei pääsisi muokkaamaan annettuja vastauksia, pystyisi ainoastaan arviointikeskus oikaisemaan vastaukseen tallentuneen epätarkan tai virheellisen henkilötiedon. Lisäksi arviointikeskuksen olisi järjestelmän ylläpitäjänä huolehdittava tiedonhallintalain 17 §:n mukaisesti tarpeellisten lokitietojen keräämisestä laadunarviointijärjestelmän käytöstä.

Pykälän 2 momentin tarkoituksena on varmistaa tietosuojasetuksessa tarkoitettun yhteisrekisterinpidon osalta selkeä ja läpinäkyvä vastuunjako. Siltä osin kuin laissa ei erikseen säädettäisi tietosuojasetuksen mukaisten rekisterinpitovelvollisuuksien ja -vastuiden jakautumisesta varhaiskasvatuksen järjestäjien ja palveluntuottajien sekä arviointikeskuksen kesken, arviointikeskus vastaisi rekisterinpitäjän tehtävistä.

Ehdotetun 3 momentin mukaan, jos 1 momentissa tarkoitettu rekisterinpitäjä lakkaa eivätkä kyseisen rekisterinpitäjän tehtävät siirry toiselle oikeushenkilölle, kyseisten laadunarviointijärjestelmään tallennettujen tietojen osalta rekisterinpitäjänä toimisi arviointikeskus. Näin tiedot säilyisivät järjestelmässä ja olisivat edelleen tarvittaessa arviointikeskuksen hyödynnettävissä esimerkiksi tietoaaineistojen muodostamiseen varhaiskasvatuksen järjestäjän lakkaamisesta huolimatta. Lisäksi varmistettaisiin, että järjestelmään tallennetuista tiedoista ja rekisteröityjen oikeuksien toteutumisesta huolehdittaisiin asianmukaisesti myös sen jälkeen, kun varhaiskasvatuksen järjestäjän tai palveluntuottajan toiminta on lakannut. Koska arviointikeskus toimisi järjestelmän ylläpitäjänä ja muodostaisi järjestelmän tiedoista tietoaaineistoja, olisi se ainoa toimija yhteisrekisterinpitäjästä, jolla olisi edellytykset ottaa nämä tehtävät hoitaakseen. Vain arviointikeskus pystyisi arvioimaan, onko järjestelmään tallennetut tiedot tarpeellisia tietoaaineistojen muodostamiseen vai voidaanko tiedot poistaa varhaiskasvatustoimijan toiminnan lopettamisen myötä.

Ehdotetun 4 momentin mukaan toteuttaessaan varhaiskasvatukseen tai varhaiskasvatuksen järjestäjän toimintaan liittyviä ulkoisia arviointeja arviointikeskus toimisi järjestelmän rekisterinpitäjänä. Tällöin arviointikeskus vastaisi yksin rekisterinpitäjälle asetetuista tehtävistä ja velvoitteista.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2023.

9 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2023 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Ehdotuksessa esitetään Kansalliselle koulutuksen arviointikeskukselle kohdistettavaksi vuosittain 450 000 euroa, joka kattaisi järjestelmän ylläpitokustannukset.

10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Sivistykselliset oikeudet ja oikeus sosiaaliturvaan

Varhaiskasvatuksen kannalta huomioitavia keskeisiä perusoikeuksia ovat perustuslain 16 §:n mukaiset sivistykselliset oikeudet ja 19 §:n mukainen oikeus sosiaaliturvaan. Perustuslakivalio-

kunta on aikaisemman lausuntokäytäntönsä mukaisesti katsonut, että varhaiskasvatusta koskevaa sääntelyä arvioidaan hallinnonalan siirrosta huolimatta ensisijaisesti perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisena sosiaalipalveluna. Perustuslaillisessa arvioinnissa tulee kuitenkin huomioida, että varhaiskasvatuksen järjestämiseen ei enää nykyisin sovelleta sosiaalihuollon järjestelmiä koskevia säädöksiä. Perustuslaissa perusoikeutena turvatun perusoikeuden sisältöä voidaan pitää autonomisena suhteessa varhaiskasvatukseen. Varhaiskasvatus toteuttaa ensisijaisesti perustuslain 19 §:n 3 momentissa asetettua julkisen vallan velvollisuutta tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan säännöksen tarkoitusta toteuttavista tukijärjestelmistä voidaan esimerkkeinä mainita lasten päivähoitojärjestelmä, sekä lapsiperheiden aineellinen tukeminen esimerkiksi tukijärjestelmän ja verotuksellisten toimenpiteiden kautta (HE 309/1993 vp, s. 71—72; PeVL 25/2012 vp, s. 2).

Hallinnonalan siirto sekä varhaiskasvatustalain uudistamisen yhteydessä tehdyt muutokset ovat tuoneet perustuslailliseen arviointiin mukaan myös perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaisen sivistyksellisten oikeuksien elementit (PeVL 12/2015 vp, s. 3 ja PeVL 17/2018 vp, s. 2). Varhaiskasvatuksen järjestäminen toteuttaa perustuslain 16 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetettua velvollisuutta turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Tämä julkisen vallan velvoite ilmenee varsinkin varhaiskasvatustalain sisällöllisissä tavoitteissa, esimerkiksi lain 3 §:n 1 momentin 2 kohdassa, jonka mukaisesti varhaiskasvatuksen tavoitteena on ”tukea lapsen oppimisen edellytyksiä ja edistää elinikäistä oppimista ja koulutuksellisen tasa-arvon toteuttamista.” Varhaiskasvatusta tuleekin perustuslain näkökulmasta arvioida sekä sosiaalisena että sivistyksellisenä oikeutena.

Varhaiskasvatustalain 24 §:n 1 momentin mukaan varhaiskasvatuksen arvioinnin tarkoituksena on turvata varhaiskasvatustalain tarkoituksen toteuttamista ja tukea varhaiskasvatuksen kehittämistä ja edistää lapsen kehityksen, oppimisen ja hyvinvoinnin edellytyksiä. Arviointi on tärkeä väline varhaiskasvatuksen laadun edistämiseksi ja toiminnan kehittämiseksi. Esityksessä ehdotetun varhaiskasvatustalain laadunarviointijärjestelmän yhtenä tavoitteena on mahdollistaa varhaiskasvatustalain arviointiperusteinen kehittäminen ja siten edistää lapsen mahdollisuutta osallistua hänen sen hetkistä hyvinvointia tukevaan laadukkaaseen varhaiskasvatukseen. Lisäksi järjestelmällä voidaan tuottaa kansallista arviointitietoa varhaiskasvatustalain systemaattiseen ja pitkäjänteiseen kehittämiseen koko maassa. Ehdotettu sääntely siten edistää perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettua lapsen hyvinvointia, yksilöllistä kasvua ja perheiden kasvatustehtävää sekä 16 §:ssä tarkoitettuja sivistyksellisiä oikeuksia.

Yksityiselämä ja henkilötietojen suoja

Esitys on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen myös perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta, sillä esityksessä tarkoitettussa laadunarviointijärjestelmässä käsiteltäisiin varhaiskasvatustalain henkilöstön henkilötietoja. Perustuslain 10 § turvaa yksityiselämän suojan perusoikeutena jokaiselle. Pykälän 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 14/2018 vp katsonut lähtökohtaisesti olevan riittävää, että henkilötietojen suoja ja käsittelyä koskeva sääntely on yhteensopivaa tietosuojasetuksen kanssa. Henkilötietojen suoja tulisi valiokunnan mukaan turvata ensisijaisesti yleisen tietosuojasetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Erityislainsäädäntö tulisi rajata vain välttämättömään tietosuojasetuksen antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa (PeVL

14/2018 vp, s. 4). Kansallista liikkumavaraa käytettäessä on perustuslakivaliokunnan mukaan otettava huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (PeVL 14/2018 vp, PeVL 1/2018 vp, PeVL 25/2005 vp). Erityislainsäädännön tarpeellisuutta tulisi arvioida riskiperusteisen lähestymistavan mukaisesti: mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa yksityiskohtaisempi sääntely on (PeVL 14/2018 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeänä sääntelykohteena rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia, mukaan luettuna tietojen luovutettavuus, sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn laintasolla tulee olla kattavaa ja yksityiskohtaista (ks. esim. PeVL 1/2018 vp, s. 2, PeVL 31/2017vp, s. 2).

Esityksessä ehdotetaan henkilötietojen käsittelyä koskevaa erityissääntelyä, kuten säännökset laadunarviointijärjestelmään tallennettavista henkilötiedoista ja tietojen käyttötarkoituksesta. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös laadunarviointijärjestelmän rekisterinpitäjistä. Esitys rakentuu sille lähtökohdalle, että tietosuoja-asetusta täydentäviä säännöksiä on mahdollista säätää, koska kyseessä on asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan tarkoittama käsittelyperuste, eli käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukaan kansallisen liikkumavaran käytön on lisäksi oltava yleisen edun mukaista ja oikeasuhtaista sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Kansallisen liikkumavaran käyttöä on selostettu ja perusteltu tarkemmin jaksossa 4.2.4. Mainitussa kohdassa esitetyillä perusteilla katsotaan, että esityksessä ehdotettu henkilötietojen erityissääntely olisi yleisen edun mukaista ja oikeasuhtaista sillä tavoiteltuun päämäärään nähden. Esityksessä ei ehdoteta erityisiä henkilötietoryhmiä tai arkaluonteisia henkilötietoja koskevaa sääntelyä.

Rekisterinpitäjästä säätäminen on mahdollista kansallisen liikkumavaran puitteissa yleisen tietosuoja-asetuksen perusteella, mutta tietosuoja-asetus ei suoraan edellytä rekisterinpitäjästä säätämistä. Rekisterinpitäjä määrittää tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdassa, jonka mukaan rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jos henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määrittää unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Toimivaltasääntely on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (esim. PeVL 51/2006 vp, s. 2/I). Rekisterinpitäjästä säätämistä voidaan pitää erityisen perusteltuna silloin, kun rekisterinpitäjä on viranomainen tai rekisterinpitäjästä voisi muutoin olla epäselvyyttä.

Järjestelmän rekisterinpitäjinä toimisivat itsearvioinneissa arvioinnin toteuttava varhaiskasvatuksen järjestäjä tai palveluntuottaja sekä Kansallinen koulutuksen arviointikeskus yhdessä. Säädetyt rekisterinpitäjät olisivat tietosuoja-asetuksen 26 artiklan tarkoittamia yhteisrekisterinpitäjiä. Silloin kun kyse on yhteisrekisterinpidosta, tietosuoja-asetus jättää jäsenvaltioille liikkumavaraa siltä osin, säädetäänkö laissa yhteisrekisterinpitäjien vastuualueista ja millä tavoin niistä olisi säädettävä. Lakiehdotuksen 7 b §:ssä säädettäisiin yksityiskohtaisesti siitä, millä tavalla rekisterinpitäjän tehtävät jakautuisivat yhteisrekisterinpitäjien kesken. Ehdotetun pykälän tavoitteena on, että kaikki tietosuoja-asetukseen perustuvat rekisterinpitäjän tehtävät ja vastuut tulevat katetuiksi ja että ne olisivat osoitettuna sille taholle, joka pystyy ne tosiasiallisesti toteuttamaan. Lisäksi yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevalla sääntelyllä varmistettaisiin, että rekisterinpitäjien tehtävänjako on tehokas myös suhteessa rekisteröityyn.

Esityksessä ei ehdoteta säädettäväksi järjestelmään tallennettavien henkilötietojen säilytysajasta, vaan tietojen säilytys perustuisi yleissääntelyyn. EU:n tietosuojalainsäädännön uudistamista edeltäneessä lausuntokäytännössään perustuslakivaliokunta on pitänyt säilytysajoista sääntämistä yhtenä perustuslain 10 §:n kannalta tärkeistä sääntelykohteista (ks. esim. PeVL 51/2002 vp, s. 2—3 ja PeVL 25/2005 vp, s. 5—6). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että säilytysaikaa koskevan sääntelyn tulee lain tasolla olla kattavaa ja yksityiskohtaista ja että säilytysaikaa koskeviin säännöksiin tulee sisällyttää aikamääre (esim. PeVL 20/2006 vp). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin tuoreemmassa lausuntokäytännössään todennut, ettei ole estettä sille, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla (PeVL 14/2018 vp, PeVL 2/2018 vp, PeVL 31/2017 vp). Valiokunnan uudempi lausuntokäytäntö tarkoittaa käytännössä sitä, että erityissääntelyä henkilötietojen säilytysajoista tulisi välttää, ellei kyse ole arkaluonteisista henkilötiedoista taikka muutoin käsittelystä, josta voi aiheutua korkea riski henkilön oikeuksille ja vapauksille. Esityksessä ei ehdoteta arkaluonteisiin henkilötietoihin kuuluvien tietojen käsittelyä, eikä esityksessä ehdotettavan käsittelyn arvioida myöskään aiheuttavan korkea riskiä rekisteröityjen oikeuksille ja vapauksille.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa säätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetun lakiin (1295/2013) siitä lailla 372/2017 kumotun 7 §:n tilalle uusi 7 § sekä uusi 7 a ja 7 b § seuraavasti:

7 §

Varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmä ja sen käyttötarkoitus

Varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmällä toteutetaan varhaiskasvatusta koskevia arviointeja sekä kerätään ja tuotetaan arviointitietoa varhaiskasvatuksen kehittämisen tueksi.

Arviointikeskus toimii laadunarviointijärjestelmän ylläpitäjänä. Arviointikeskus voi käyttää järjestelmää 2 §:n 1, 3 ja 4 kohdassa säädettyjen tehtäviensä suorittamiseen. Lisäksi arviointikeskus tuottaa 7 a §:ssä tarkoitetuista tiedoista tietoaaineistoja edellä mainittuja tehtäviä ja varhaiskasvatuksen kehittämistä varten.

Varhaiskasvatuksen järjestäjät ja palveluntuottajat voivat täyttää järjestelmällä niille varhaiskasvatuslain 24 §:ssä säädettyä velvoitetta arvioida antamaansa varhaiskasvatusta.

Kun arviointikeskus toteuttaa 2 §:n 1 kohdassa tarkoitetun arvioinnin laadunarviointijärjestelmällä, varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan tulee osallistua järjestelmällä toteutettavaan arviointiin.

7 a §

Varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmään tallennettavat tiedot

Laadunarviointijärjestelmään tallennetaan tietoja arviointeihin osallistuvan henkilöstön sekä niihin osallistuvien lasten ja heidän vanhempiensa tai muiden huoltajiensa vastauksista. Tietoja käytetään arviointitulosten muodostamiseksi kehittävän arvioinnin periaatteen mukaisesti.

Arviointikeskus, varhaiskasvatuksen järjestäjä tai palveluntuottaja voi arviointeja toteuttaessaan täydentää 1 momentissa tarkoitettuja tietoja varhaiskasvatuksen tietovarantoon tallennetuilla varhaiskasvatuslain 70 §:n 2 momentin 1—5 kohdassa tarkoitetuilla varhaiskasvatuksen henkilöstöä koskevilla tiedoilla sekä muilla järjestelmän käyttötarkoituksen kannalta tarpeellisilla varhaiskasvatuksen järjestäjää, palveluntuottajaa tai toimipaikkaa koskevilla tiedoilla.

7 b §

Varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmän yhteisrekisterinpitäjät ja vastuiden jako

Kun varhaiskasvatuksen järjestäjä tai tuottaja arvioi laadunarviointijärjestelmän avulla antamaansa varhaiskasvatusta varhaiskasvatuslain 24 §:n mukaisesti, järjestelmän yhteisrekisterinpitäjinä toimivat arvioinnin toteuttava kunta, kuntayhtymä tai yksityinen palveluntuottaja sekä arviointikeskus.

Kukin rekisterinpitäjänä toimiva kunta, kuntayhtymä tai yksityinen palveluntuottaja vastaa tallentamiensa tietojen luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä

näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus) 5 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitetusta täsmällisyydestä, 16 artiklan mukaisesta tietojen oikaisemisesta varhaiskasvatuksen tietovarannosta haettujen henkilötietojen osalta sekä 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta rekisteröidyn informoimisesta. Arviointikeskus vastaa laadunarviointijärjestelmän yleisestä toiminnasta sekä teknisistä edellytyksistä tietojen tallentamista, käsittelyä ja luovutusta varten. Arviointikeskus vastaa järjestelmän tietojen luovutuksesta sekä teknisen rajapinnan ja katseluyhteyden avaamisen edellytysten tutkimisesta. Lisäksi arviointikeskus vastaa mainitun asetuksen 16 artiklan mukaisesta rekisteröidyn oikeudesta tietojen oikaisemiseen tallennettujen vastaustietojen osalta, sekä muista rekisterinpitäjän velvollisuuksista, joita ei tässä laissa säädetä varhaiskasvatuksen järjestäjän tai palveluntuottajan velvollisuudeksi.

Jos 1 momentissa tarkoitettu rekisterinpitäjä lakkaa eivätkä kyseisen rekisterinpitäjän tehtävät siirry toiselle oikeushenkilölle, kyseisten järjestelmään tallennettujen tietojen osalta rekisterinpitäjänä toimii arviointikeskus.

Toteuttaessaan laadunarviointijärjestelmällä 2 §:n 1 kohdassa tarkoitetun arvioinnin arviointikeskus toimii järjestelmän rekisterinpitäjänä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 _____.

Helsingissä 19.9.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Opetusministeri Li Andersson