

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatuslakia. Esitys tarkentaisi päiväkodin henkilöstön mitoitukselta poikkeamisen alaa. Lisäksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi varhaiskasvatushenkilöstöön kuuluvan velvollisuudesta ilmoittaa havaitsemastaan lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamiseen kohdistuvasta epäkohdasta tai ilmeisen epäkohdan uhasta sekä ilmoituksen johdosta tehtävistä toimenpiteistä epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistamiseksi. Ilmoitusvelvollisuus koskisi varhaiskasvatuslain soveltamisalaan kuuluvaa julkista ja yksityistä toimintaa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2021.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Varhaiskasvatuksen lainsäädäntöjärjestelmä	4
2.2 Päiväkodin henkilöstön mitoitus	4
2.3 Päiväkodin mitoituksesta poikkeaminen.....	5
2.4 Varhaiskasvatuksen valvonta ja epäkohtiin puuttuminen	6
2.5 Ilmoitusvelvollisuus ja varhaiskasvatus	8
2.6 Varhaiskasvatukseen sovellettava tietosuoja ja salassapitosäntely	9
3 Tavoitteet.....	10
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	10
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	10
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	11
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	16
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	16
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	17
6 Lausuntopalaute.....	19
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	21
8 Voimaantulo	26
9 Toimeenpano ja seuranta	26
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	26
LAKIEHDOTUS	30
Laki varhaiskasvatuslain muuttamisesta	30
LIITE	32
RINNAKKAISTEKSTI.....	32
Laki varhaiskasvatuslain muuttamisesta	32

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

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

Henkilöstömitoituksen toteutuminen on yksi varhaiskasvatuksen laadun tausta. Uuden varhaiskasvatustilain (540/2018) hyväksymisen yhteydessä eduskunta lausui seuraavaa: ”*Eduskunta edellyttää, että jatkossa seurataan ja arvioidaan päiväkodin henkilöstön mitoitukselta poikkeamista koskevan säännöksen toimivuutta ja vaikuttavuutta ja ryhdytään tarvittaessa pikaisesti lasten edun takaaviin riittäviin lainsäädäntötoimiin*” (EV 67/2018 vp). Henkilöstön määrää päiväkodeissa säännellään lasten ja henkilöstön välisellä suhdeluvulla. Näiden säännösten soveltaminen on koettu paikallisella tasolla ongelmalliseksi ja etenkin henkilöstön mitoitukselta poikkeamista koskeva pykälä koetaan vaikeaselkoiseksi ja sitä sovelletaan usein virheellisesti. Myös tutkimuksissa on viitteitä siitä, että varhaiskasvatuksen kentällä mitoitukselta poikkeamiseen liittyvä sääntely koetaan erittäin tulkinnanvaraisena (esim. Puroila & Kinnunen 2017). Opetus- ja kulttuuriministeriö saa toistuvasti yhteydenottoja henkilöstömitoitusta koskevien säännösten soveltamisen tulkitsemisesta sekä kansalaisilta että ammattijärjestöiltä. Mitoitus on lisäksi yksi yleisempiä yhteydenoton aiheita aluehallintovirastojen näkökulmasta ja nämä kysymykset ovat nousseet aika ajoin esille myös oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa. Tilapäistä poikkeamista tapahtuu tilanteissa, joissa henkilöstöä puuttuu esimerkiksi sairauspoissaolojen vuoksi, vaikka varhaiskasvatustilain antaa mahdollisuuden poiketa mitoitukselta lyhytaikaisesti ainoastaan lapsen hoitoaikoihin liittyvistä syistä.

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

1.2 Valmistelu

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

Esitys on ollut lausunnoilla 19.10.—18.11.2020 välisenä aikana.

Esitys on käsitelty kuntatalouden ja hallinnon neuvottelukunnassa 7.12.2020.

Hallituksen esityksen valmistelua koskevat asiakirjat sekä esityksessä mainitun tutkimuksen lähdetiedot löytyvät ministeriön internet -sivulta: <https://minedu.fi/hanke?tunnus=OKM040:00/2020>.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Varhaiskasvatuksen lainsäädäntöjärjestelmä

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

2.2 Päiväkodin henkilöstön mitoitus

Riittävä henkilöstö

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

Päiväkodin henkilöstön mitoituksesta säädetään varhaiskasvatuslain 35 §:ssä. Pykälän 1 momentin nojalla päiväkodissa tulee kasvat-, opetus- ja hoitotehtävissä olla varhaiskasvatuksessa olevien lapsien määrään, heidän ikäänsä ja varhaiskasvatuksessa päivittäin viettämäänsä aikaan suhteutettuna riittävä määrä henkilöitä, joilla on varhaiskasvatuslaissa säädetty varhaiskasvatuksen opettajan, sosionomin tai lastenhoitajan ammatillinen kelpoisuus. Mitoituksesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksessa. Asetuksessa voidaan säätää suhdeluvut erikseen vähintään kolme vuotta täyttäneille ja alle kolmivuotiaille lapsille sekä suhdeluvut erikseen enintään viisi tuntia päivässä varhaiskasvatuksessa oleville ja enemmän kuin viisi tuntia päivässä järjestettävässä varhaiskasvatuksessa oleville kolme vuotta täyttäneille lapsille. Pykälän 2 momentissa säädetään, että jos päiväkodissa on yksi tai useampi vammaisen tai muuten tuen

tarpeessa oleva lapsi, on tämä otettava huomioon lasten taikka 1 momentissa tarkoitettujen henkilöitten lukumäärässä, jollei päiväkodissa ole tällaista lasta varten avustajaa. Avustajaa ei lueta 1 momentissa tarkoitettuun mitoitukseen. Pykälän 3 momentin mukaan päiväkodin yhdessä ryhmässä saa olla yhtä aikaa läsnä enintään kolme varhaiskasvatuksen tehtävissä olevaa 1 momentissa tarkoitettua henkilöä vastaava määrä lapsia.

Mitoituksesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksessa varhaiskasvatuksesta (753/2018). Asetuksen 1.1 §:n aikaisemman sanamuodon mukaan päiväkodissa tulee kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olla vähintään yksi henkilö, jolla on varhaiskasvatuslain (540/2018) 26—28 §:ssä säädetty ammatillinen kelpoisuus, enintään kahdeksaa enemmän kuin viisi tuntia päivässä varhaiskasvatuksessa olevaa kolme vuotta täyttänyttä lasta kohden. Enintään neljää alle kolmivuotiaista lasta kohden tulee päiväkodissa kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä samoin olla vähintään yksi henkilö, jolla on edellä säädetty ammatillinen kelpoisuus. Momenttia muutettiin (1586/2019) 1.8.2020 alkaen siten, että päiväkodissa tulee kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olla vähintään yksi henkilö, jolla on varhaiskasvatuslain (540/2018) 26—28 §:ssä säädetty ammatillinen kelpoisuus, enintään seitsemää enemmän kuin viisi tuntia päivässä varhaiskasvatuksessa olevaa kolme vuotta täyttänyttä lasta kohden. Pykälän 2 momentissa säädetään, että päiväkodissa tulee kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olla vähintään yksi henkilö, jolla on 1 momentissa mainittu ammatillinen kelpoisuus enintään 13 enintään viisi tuntia päivässä varhaiskasvatuksessa olevaa kolme vuotta täyttänyttä lasta kohden.

2.3 Päiväkodin mitoituksesta poikkeaminen

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

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

Varhaiskasvatuslain 36 §:n sanamuoto otettiin uuteen varhaiskasvatuslakiin (voimaan 1.9.2018) lähes samanlaisena kuin aiemmin voimassa olleessa päivähoitoasetuksessa (239/1973, 6 §). Siksi sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2007 antamat ohjeet (Sosiaali- ja terveysministeriö 2007) ovat pykälän osalta edelleen asianmukaiset. Edellä mainitun lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö on varhaiskasvatuksen lainsäädännön uudistamisen yhteydessä vuonna 2015 ohjeistanut seuraavasti: ”Henkilöstömitoitusta tulee noudattaa myös henkilöstön sairaus- ja vuosilomien sekä muiden ennakoitavissa olevien poissaolojen, esimerkiksi koulutukseen osallistumisen vuoksi sekä mahdollisten lomautusten aikana varautumalla niihin etukäteen. Suhdeluista poikkeaminen ei näiden syiden perusteella ole asetuksen mukaan mahdollista. Saman päivän

aikana tapahtuviin yllättäviin sairauslomiin tulee pyrkiä saamaan sijainen mahdollisimman pian. Toiminnan järjestäjien tulee kiinnittää huomiota riittävään sijaisjärjestelmään.”

Aluehallintovirastot ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ovat laatineet varhaiskasvatuksen valtakunnallisen valvontaohjelman vuosille 2019—2020. Ohjelman yhtenä teemana on henkilöstön mitoituksen valvonta. Tilapäiset ylitykset kuuluvat tähän teemaan. (Aluehallintovirasto 2019; Valvira 2019.) Elokuun 2020 puoliväliin mennessä aluehallintovirastot ovat tarkastaneet 559 kunnallisen päiväkodin henkilöstömitoitukset. Valvonta-ohjelman toimeenpanon osalta todetaan, että ylityksiä on ollut vain 18 päivän aikana, mikä vastaa 0,3 %:a kaikista tarkastetuista päivistä. Tulokset on saatu tarkastamalla kuntien ilmoittamia lasten ja henkilöstön läsnäolotietoja kahden viikon 2 (3) ajalta (viikot 6—7). Poikkeamisten vähäistä määrää voi osin selittää se, että kunnissa on ennakoitu ja otettu käyttöön 1.8.2020 voimaan tulleen asetuksen edellyttämä suhdeluku 1/7. Matalia suhdelukuja voi selittää myös se, että lapsiryhmien muodostamisessa on huomioitu lasten yksilöllinen tuen tarve. (Valvira 2020.)

Vaikka varhaiskasvatuslain 36 §:stä ilmenee vain kaksi mahdollista lapsen hoitoaikoihin sidonasta poikkeamistilannetta, aiheuttaa henkilöstömitoituksesta poikkeaminen kuitenkin käytännössä ongelmia ja säännöstä sovelletaan väärin. Vuonna 2019 tehtiin asiaa koskeva kansalaisaloite (<https://www.kansalaisaloite.fi/fi/aloite/4132>), mikä ei kuitenkaan kerännyt määräajassa tarpeeksi kannatusta. Mitoitukseen liittyvät kysymykset nousevat esille säännöllisesti myös kirjallisissa kysymyksissä. Varhaiskasvatuksen henkilöstömitoituksesta ja tilapäistä poikkeamista koskevan sääntelyn selkeyttämisestä tehtiin muun muassa vuonna 2019 kirjallinen kysymys (vastaus KKV 301/2019 vp). Edellä kuvattu osoittaa, että ehdotettu muutos on tarpeellinen. Varhaiskasvatuslain 36 §:n soveltamista ei ole perusteltua jättää yksin informaatio-ohjauksen varaan.

2.4 Varhaiskasvatuksen valvonta ja epäkohtiin puuttuminen

Varhaiskasvatuksen hallinnosta ja valvonnasta säädetään varhaiskasvatuslain 10 luvussa. Valvontakeinot ja mahdollisuudet puuttua varhaiskasvatuksen epäkohtiin jakautuvat käytännössä kunnan, aluehallintoviraston, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston sekä osittain myös lapsen vanhempien tai muiden huoltajien kesken. Myös ylimmät laillisuusvalvojat valvovat varhaiskasvatusta Suomen perustuslain (731/1999) 108 ja 109 §:stä johtuvien tehtäviensä ja toimivaltansa puitteissa.

Varhaiskasvatuslain 52 §:n nojalla kunnan tai kuntayhtymän järjestämän ja tuottaman varhaiskasvatuksen valvonta kuuluu alueen aluehallintovirastolle ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle. Varhaiskasvatuksen valvontaviranomaisia ovat yksityisen palveluntuottajan järjestämän ja tuottaman varhaiskasvatuksen osalta aluehallintovirastot alueellaan, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto sekä varhaiskasvatuslain 50 §:ssä tarkoitettu kunnan toimielin tai sen määräämä viranhaltija. Varhaiskasvatuslain 52 §:ssä tarkoitettujen valvontaviranomaisten on toteutettava valvontaa ensisijaisesti antamalla varhaiskasvatuksen järjestäjälle tarpeellista ohjausta ja neuvontaa sekä seuraamalla toiminnan kehitystä yhteistyössä toiminnan järjestäjän kanssa. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 24 §:ssä tarkoitetun kunnan sosiaaliamiehen tehtävänä on varhaiskasvatuslain 53.2 §:n nojalla myös varhaiskasvatuksen osalta neuvoa asiakkaita varhaiskasvatuslain soveltamiseen liittyvissä asioissa, avustaa asiakasta muistutuksen tekemisessä, tiedottaa asiakkaan oikeuksista, toimia muutenkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi sekä seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä selvitys vuosittain kunnanhallitukselle.

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

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

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

Varhaiskasvatuslain 58 §:ssä säädetään valvontaviranomaisen määräyksen antamisesta. Jos varhaiskasvatuksen järjestämisessä tai toteuttamisessa havaitaan asiakasturvallisuutta vaarantavia puutteita tai muita epäkohtia taikka toiminta on muutoin varhaiskasvatuslain vastaista taikka jos yksityinen palvelujentuottaja ei ole täyttänyt ilmoitusvelvollisuuttaan, valvontaviranomainen voi antaa määräyksen puutteiden korjaamisesta tai epäkohtien poistamisesta. Määräystä annettaessa on asetettava määräaika, jonka kuluessa tarpeelliset toimenpiteet on suoritettava. Jos asiakasturvallisuus sitä edellyttää, toiminta voidaan määrätä välittömästi keskeytettäväksi taikka toimipaikan, sen osan tai laitteen käyttö kieltää välittömästi. Pykälän 2 momentissa säädetään,

että valvontaviranomainen voi velvoittaa toiminnan järjestäjän noudattamaan 1 momentissa tarkoitettua määräystä sakon uhalla tai uhalla, että toiminta keskeytetään, taikka että toimipaikan, sen osan tai laitteen käyttö kielletään. Näissä tilanteissa sovelletaan varhaiskasvatuslain esitöiden (HE 40/2018 vp) mukaan lisäksi uhkasakkolain (1113/1990) säännöksiä. Muutoksenhausta määräykseen säädetään varhaiskasvatuslain luvussa 12. Muutoksenhaku ei keskeytä toimeenpanoa, jos se on asiakkaiden turvallisuuden kannalta välttämätöntä.

Valvontaviranomaisten välisestä yhteistyöstä säädetään varhaiskasvatuslain 59 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan valvontaviranomaisten on toimittava yhteistyössä tässä laissa säädettyjä tehtäviä hoitaessaan. Pykälän 2 momentin nojalla kunnan toimielimen on heti ilmoitettava varhaiskasvatuslain mukaisessa valvonnassa tietoonsa tulleista puutteellisuuksista tai epäkohdista sekä 55—58 §:n perusteella tekemistään toimenpiteistä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle tai aluehallintovirastolle. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tai aluehallintoviraston on ilmoitettava 55—58 §:n perusteella tekemistään yksityisiä palvelujentuottajia koskevista toimenpiteistä niiden kuntien toimielimille, joiden alueella palveluja tuotetaan. Pykälän 3 momentin mukaan valvontaviranomaisella on oikeus saada poliisilta virka-apua 56 §:n mukaisen tarkastuksen sekä 58 §:n mukaisen keskeyttämisen ja käyttökiellon toteuttamiseksi.

2.5 Ilmoitusvelvollisuus ja varhaiskasvatus

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

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

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

2.6 Varhaiskasvatukseen sovellettava tietosuoja ja salassapitosääntely

Varhaiskasvatuksessa henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuus perustuu 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 asetus (EU) 2016/) 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan. Henkilötietojen käsittely on lainmukaista silloin, kun käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Henkilötietojen käsittelyn perustana ovat varhaiskasvatuksessa muun muassa varhaiskasvatuslaki (540/2018), lastensuojelulaki (417/2007), perusopetuslaki (238/1998) sekä laki varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista (1503/2016).

Esityksessä ehdotetaan, että ilmoitus lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamiseen kohdistuvasta epäkohdasta tai ilmeisen epäkohdan uhasta voitaisiin tehdä salassapitosäännösten estämättä sen ollessa välttämätöntä ilmoitusvelvollisuuden täyttämiseksi. Tarvittaessa ilmoitus etenisi salassapitosäännösten estämättä aluehallintovirastoon tai Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoon, jos se on välttämätöntä asian käsittelemiseksi aluehallintovirastossa tai Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastossa. Esityksen tietosuojavaikutuksia on arvioitu tarkemmin jäljempänä jaksossa 4.2.

Laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta (jäljempänä julkisuuslaki, 621/1999) säädetään oikeudesta saada tieto viranomaisten julkisista asiakirjoista sekä viranomaisessa toimivan vaihtiovelvollisuudesta, asiakirjojen salassapidosta ja muista tietojen saantia koskevista yleisten ja yksityisten etujen suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista samoin kuin viranomaisten velvollisuuksista julkisuuslain tarkoituksen toteuttamiseksi. Julkisuuslaki soveltuu vain julkiseen viranomaistoimintaan, mutta erillisellä varhaiskasvatuslain säännöksellä sen soveltaminen on ulotettu tietyiltä osin myös yksityiseen varhaiskasvatukseen. Salassapidosta säädetään varhaiskasvatuslain 40 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain salassapitoa ja asianosaisen tiedonsaantioikeutta sekä tiedon antamista salassa pidettävistä asiakirjoista koskevia säännöksiä sovelletaan myös yksityisen palveluntuottajan järjestämässä tai tuottamassa varhaiskasvatuksessa.

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

Varhaiskasvatuslain 40 §:n 3 momentin nojalla varhaiskasvatuslain 23 §:ssä tarkoitettu lapsen varhaiskasvatussuunnitelma on salassa pidettävä. Mainittu asiakirja sisältää suoraan ja pääteltävissä olevasti muun muassa henkilöä koskevia arvioita, arvioita tuen tarpeesta, tietoja terveydentilasta sekä henkilökohtaisia oloja ja henkilökohtaista kasvua koskevia tietoja ja muita salassa pidettäviä asioita siten, että asiakirjan voidaan kokonaisuudessaan perustella olevan salassa pidettävä. Poikkeuksista salassapitovelvoitteeseen säädetään varhaiskasvatuslain 41 §:ssä. Suunnittelun, arvioinnin ja valvonnan tiedonsaannista säädetään varhaiskasvatuslain 42 §:ssä. Pykälän 3 momentin mukaan varhaiskasvatuslain 52 §:n mukaisilla valvontaviranomaisilla on

oikeus salassapitosäännösten estämättä saada varhaiskasvatuksen järjestäjältä, tuottajalta ja toisiltaan tehtäviensä suorittamista varten tarvittavat tiedot ja selvitykset maksutta. Julkisuuslain 26 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla viranomaisen voi antaa salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tiedon, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty.

3 Tavoitteet

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

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

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

Esityksessä ehdotetaan lisäksi säädettäväksi varhaiskasvatuksen henkilökunnan velvollisuudesta ilmoittaa havaitsemastaan lapsen varhaiskasvatukseen kohdistuvasta epäkohdasta tai ilmeisen epäkohdan uhasta (57 a §) sekä toimenpiteistä ilmoituksen johdosta (57 b §). Esityksessä ehdotetaan, että jos varhaiskasvatuksen henkilöstöön kuuluva huomaa lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamiseen kohdistuvan epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan, hänen tulisi viipymättä ilmoittaa siitä varhaiskasvatuksen toimipaikan toiminnasta vastaavalle henkilölle, jotta epäkohtiin tai niiden uhkiin voitaisiin tehokkaasti ja nopeasti puuttua. Tämän puolestaan tulisi ilmoittaa asiasta kunnan varhaiskasvatuksesta vastaavalle viranhaltijalle. Ilmoituksen voisi tehdä salassapitosäännösten sitä estämättä, jos se on välttämätöntä ilmoitusvelvollisuuden täyttämiseksi. Esityksessä ehdotetaan, että ilmoituksen tehneeseen henkilöön ei saa kohdistaa kielteisiä vastatoimia. Varhaiskasvatuksen toimipaikan toiminnasta vastaavan henkilön tulisi ilman aiheetonta viivytystä käynnistää toimet epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistamiseksi. Varhaiskasvatuksen henkilökunnan ilmoitusvelvollisuus olisi osa varhaiskasvatuksen ennakkollista valvontaa. Epäkohtiin tai niiden uhkiin puuttuminen on nopeinta, helpointa ja tehokkainta silloin, kun se tapahtuu ensisijaisesti siellä, missä epäkohtia tai niiden uhkia esiintyy.

Esityksessä ehdotetaan, että varhaiskasvatuksen johtavan viranhaltijan tulisi tarvittaessa antaa ohjausta ja neuvontaa epäkohdan poistamiseksi. Varhaiskasvatuksen johtavan viranhaltijan tulisi edelleen tarvittaessa tehdä ilmoitus aluehallintovirastolle tai Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle, jos epäkohtaa tai ilmeisen epäkohdan uhkaa ei mainituista toimenpiteistä huolimatta poistettaisi. Ilmoitus voitaisiin tehdä salassapitosäännösten estämättä, jos se on välttämätöntä asian käsittelemiseksi aluehallintovirastossa tai Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastossa. Aluehallintovirasto tai Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto voisi antaa määräyksen epäkohdan poistamiseksi ja päättää sitä koskevista lisätoimenpiteistä siten kuin varhaiskasvatuslain 58 §:ssä säädetään. Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että ilmoituksen tehneellä henkilöllä olisi kohtuullisen ajan kuluessa oikeus saada tietää mihin toimenpiteisiin

ilmoituksen johdosta on ryhdytty. Jos varhaiskasvatustoimintaa epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistamiseksi muutetaan ja muutoksella on erityistä merkitystä lapsen kannalta, tulisi toiminnan muutoksesta ilmoittaa lapsen vanhemmalle tai muulle huoltajalle.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Eduskunta on lausumassaan EV 67/2018 vp edellyttänyt, että jatkossa seurataan ja arvioidaan päiväkodin henkilöstön mitoituksesta poikkeamista koskevan säännöksen toimivuutta ja vaikuttavuutta ja ryhdytään tarvittaessa pikaisesti lasten edun takaaviin riittäviin lainsäädäntötoimiin. Nyt esitetyllä täsmennyksellä tarkennetaan varhaiskasvatustalain 36 §:n soveltamista. Varhaiskasvatustalain 36 §:n täsmennys ei käytännössä muuta vallitsevaa oikeustilaa. Jo voimassa olevan lainsäädännön mukaan päiväkodin henkilöstön mitoituksesta poikkeaminen ei ole mahdollista henkilöstön poissaoloista johtuvista syistä, kun pykälän sanamuoto mahdollistaa vain lapsen hoitoaikoihin liittyvät syyt. Esitetty täsmennys ei siten ole uusi velvoite varhaiskasvatuksen järjestäjille tai yksityisille palveluntuottajille. Mikäli henkilöstömitoitusta on sovellettu virheellisesti, henkilöstön määrää voidaan varhaiskasvatuksen toimipaikoissa joutua lisäämään, jos henkilöstön mitoituksesta poikkeamista koskevaa säännöstä on käytetty tilanteissa, joissa henkilöstö on ollut poissa sairauden, koulutuksen, lomautuksen tai vuosiloman vuoksi. Taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa oletuksena kuitenkin on, että kunnat sekä yksityiset palveluntuottajat ovat noudattaneet voimassa olevaa lainsäädäntöä eivätkä ole poikenneet mitoituksesta henkilöstön poissaoloista johtuvista syistä. Tällöin ei myöskään synny uusia kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 55 §:n 2 momentissa tarkoitettuja kunnille korvattavia kustannuksia lain täsmennyksestä johtuen, eikä esityksellä arvioida olevan taloudellisia vaikutuksia. Esitetty tarkennus ei muuta voimassa olevan lain sisältöä, mutta vähentää sen tulkin- nanvaraisuutta.

Varhaiskasvatuksen toimipaikan henkilöstön ilmoitusvelvollisuus ei ole varhaiskasvatustoimin- nan järjestämiseen kohdistuva lisävelvoite vaan ennakkollinen varhaiskasvatuksen valvonnan keino. Varhaiskasvatuksen järjestäjät ja yksityiset palveluntuottajat ovat nykyisinkin velvollisia huolehtimaan varhaiskasvatustoiminnan lainmukaisesta toteuttamisesta ja epäkohtien tai niiden uhkien poistamisesta. Hallinnollinen työ voi lisääntyä jossain määrin, mutta aluehallintoviras- tot, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto sekä myös kunnat valvovat jo nyt varhais- kasvatuksen epäkohtia. Esityksen myötä ilmoitus epäkohdasta tai ilmeisen epäkohdan uhasta voisi tulla myös varhaiskasvatushenkilöstöön kuulavalta. Lisäksi valtiovaraministeriö toi esi- tystä koskevassa lausunnossaan esille, että taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa tulee ottaa huo- mioon, että varhaiskasvatustalain (540/2018) voimaantulon myötä sosiaalitoimen lainsäädäntöön sisäl- tyneen henkilökunnan ilmoitusvelvoitteen poistumisen vuonna 2018 ei ole havaittu erityisesti vai- kuttaneen eri toimijoiden työmääriin, joten sen palauttamisenkaan ei voida arvioida aiheuttavan mer- kittäviä vaikutuksia (VN/23005/2020). Näin ollen, esityksellä ei arvioida olevan taloudellisia vaikutuksia.

Lapsivaikutukset

Varhaiskasvatustalain 4 §:n nojalla varhaiskasvatusta suunniteltaessa, järjestettäessä tai tuotetta- essa ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu. Voimassa olevaa varhaiskas- vatustalain 36 §:ää on sovellettu vastoin pykälän tarkoitusta henkilöstön poissaolotilanteissa. Uu- den momentin myötä pykälän soveltaminen täsmentyisi ja turvaisi paremmin varhaiskasvatus- lain (540/2018) 35 §:n edellyttämän henkilöstön mitoituksen toteutumisen. Riittävä henkilöstön määrä on yksi keskeisimpiä varhaiskasvatuksen laadun osatekijöitä henkilöstön osaamisen ja koulutuksen ohella. Lasten kehityksen ja oppimisen edistäminen, lasten yksilöllinen huomioon

ottaminen sekä lasten tuen tarpeiden havaitseminen ja toteuttaminen edellyttävät riittävää henkilöstöä. Riittävä henkilöstö on myös tärkeä tekijä turvallisen varhaiskasvatusympäristön toteuttamiseksi. Henkilöstön määrä vaikuttaa olennaisesti myös varhaiskasvatuksen henkilöstön jaksamiseen ja työhyvinvointiin. Henkilöstön hyvinvointi on myös lapsen etu. Hallituksen tavoitteena on varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nostaminen. Tämä edellyttää, että varhaiskasvatuksen laatuun panostetaan. Varhaiskasvatuksen laatu ja saatavuus vaikuttavat vanhempien päätöksiin lasten varhaiskasvatukseen osallistumisesta sekä vanhempien ratkaisuihin työelämään siirtymisestä perhevapaiden päätyttyä.

Ehdotettu varhaiskasvatushenkilöstön ilmoitusvelvollisuus havaitusta epäkohdasta tai ilmeisen epäkohdan uhasta vahvistaisi lapsen oikeutta saada laadukasta varhaiskasvatuslain tavoitteet toteuttavaa varhaiskasvatusta, joka edistää hänen kehitystään, kasvuaan ja oppimistaan sekä hyvinvointiaan. Ilmoitusvelvollisuus olisi uusi varhaiskasvatuksen valvonnan ja varhaisen puuttumisen keino, joka osaltaan turvaa lapsen oikeutta laadukkaaseen varhaiskasvatuslain tavoitteet täyttävään varhaiskasvatukseen. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen (SopS 59—60/1991) 3. artiklan 2. kohdan mukaan lapsella on oikeus hänen hyvinvoinnilleen välttämättömään suojeleluun ja huolenpitoon. Erityinen suojelelu ja huolenpito velvoittavat aikuisia varmistamaan lapsen oikeuksien toteutumisen ja myös suojelemaan lapsia heidän oikeuksiinsa kohdistuvilta laiminlyönneiltä. Ehdotettu varhaiskasvatushenkilöstön ilmoitusvelvollisuus noudattaa tätä lapsen oikeuksien sopimuksen periaatetta. Lapsen etu, varhaiskasvatuspalvelujen laadun varmistaminen sekä lain tavoitteiden toteutuminen edellyttävät sitä, että mahdolliset epäkohdat ilmoitetaan ja korjataan viipymättä. Esitetyllä muutoksella oletetaan olevan myös ohjausvaikutusta, koska ilmoitusvelvollisuuden täyttymisen voi katsoa liittyvän olennaisesti varhaiskasvatuslaissa ja varhaiskasvatuksen opetussuunnitelmassa (Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet) kuvattuihin tavoitteisiin.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotetulla sääntelyllä olisi vaikutusta varhaiskasvatusta valvovien viranomaisten eli aluehallintovirastojen, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston sekä varhaiskasvatuslain 50 §:ssä tarkoitetun kunnan toimielimen tai sen määräämän viranhaltijan työhön. Muutoksilla olisi myös vaikutusta varhaiskasvatuksen järjestäjille sekä yksityisille varhaiskasvatuksen palveluntuottajille. Varhaiskasvatuksen järjestäjien ja yksityisten palveluntuottajien tulisi tarkistaa vallitsevat käytäntönsä henkilöstömitoitusta koskevien säännösten soveltamisesta ja huolehtia siitä, että ne vastaavat lainsäätäjän tarkoitusta.

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

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Varhaiskasvatus on osa suomalaista koulutusjärjestelmää ja –politiikkaa ja elinikäisen oppimisen ensimmäiset askeleet otetaan varhaiskasvatuksessa. Laadukas varhaiskasvatus tukee lapsen kehitystä, oppimista ja hyvinvointia, edistää koulutuksellista tasa-arvoa sekä ehkäisee syrjäytymistä. Varhaiskasvatuslakiin on kirjattu tavoitteet varhaiskasvatustoiminnalle. Sekä riittävä

henkilöstömitoitus että varhaiskasvatushenkilöstön ilmoitusvelvollisuus varmistavat varhaiskasvatuksen tavoitteiden saavuttamista ja varhaiskasvatuksen toteuttamista varhaiskasvatuslain edellyttämällä tavalla. Näin ollen nämä toimet edistävät varhaiskasvatuksen laatua. Riittävä henkilöstömäärä parantaa varhaiskasvatuksen työskentelyolosuhteita ja vaikuttaa myös työhyvinvointiin. Tämä puolestaan saattaa lisätä varhaiskasvatusalan vetovoimaa.

Tietosuoja-vaikutukset

Ilmoitusvelvollisuuteen 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) ja sitä täsmentävän ja täydentävän kansallisen tietosuojalain (1050/2018) soveltamisalaan. Kun on kyse tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä, kansallinen erityislainsäädäntö on mahdollista silloin, kun tietosuoja-asetus nimenomaisesti jättää jäsenvaltioille kansallista sääntelyliikkumavaraa. Kansallista sääntelyliikkumavaraa liittyy useaan tietosuoja-asetuksen artiklaan. Sääntelyliikkumavaraa voidaan ensinnäkin käyttää, kun henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuus perustuu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, eli silloin, kun käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Käsillä olevassa esityksessä ehdotettaisiin säädettäväksi varhaiskasvatushenkilöstöön kuuluvalle lakisääteinen velvoite ilmoittaa havaitsemastaan lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamiseen kohdistuvasta epäkohdasta tai ilmeisen epäkohdan uhasta varhaiskasvatuksen toimipaikan toiminnasta vastaavalle henkilölle (57 a §). Varhaiskasvatuksen toimipaikan toiminnasta vastaavalle henkilölle puolestaan säädettäisiin 57 b §:ssä toimintavelvoite epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistamiseksi ja velvoite ilmoittaa asiasta myös varhaiskasvatuksen johtavalle viranhaltijalle, joka veisi asian tarvittaessa edelleen aluehallintoviraston tai Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen valvontaviraston käsiteltäväksi. Nämä mainitut pykälät toimitsevat varhaiskasvatushenkilöstön ja valvontaviranomaisten henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena ja käsittelyn lainmukaisuus perustuisi mainittuun 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan. Kevyisen artiklan 3 kohdan mukaan c alakohtassa tarkoitettujen käsittelyn perustasta on säädettävä joko unionin oikeudessa tai rekisterinpitäjänsä sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä. Edellä mainittujen tahojen henkilötietojen käsittelyä esitetyn ilmoitusvelvollisuuden toteuttamiseksi ei voitaisi toteuttaa tarkoituksenmukaisesti ilman tietosuoja-asetusta täsmentävää kansallisen liikkumavaran puitteissa annettavaa sääntelyä.

Kansallista liikkumavaraa käytettäessä käsittelyn oikeusperuste voi sisältää erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan asetuksen sääntöjen soveltamista, muun muassa yleisiä edellytyksiä, jotka koskevat rekisterinpitäjän suorittaman tietojenkäsittelyn lainmukaisuutta; käsiteltävien tietojen tyyppiä; asianomaisia rekisteröityjä, yhteisöjä joille ja tarkoituksia joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa; käyttötarkoitussidonnaisuutta; säilytysaikoja; sekä käsittelytoimia ja -menetelmiä. Lisäksi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti perusvaatimuksena tällaiselle lainsäädännölle on, että sen on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja sen on oltava oikeasuhtainen tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Kansallisen erityissääntelyn on myös 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 välttämättömimpään. Esityksessä ei ehdoteta säädettäväksi henkilötietojen säilytysajasta. Tietosuoja-asetuksen minimointiperiaatteen mukaan henkilötietoja tulisi, lakisääteisen säilytysajan puuttuessa, säilyttää vain niin kauan, kun säilyttäminen on henkilötietojen käyttötarkoituksen kannalta tarpeen. Henkilötiedot tulee poistaa, kun ne eivät enää ole tarpeellisia niille määriteltyjen tarkoitusten kannalta.

Ilmoituksen ja sen johdosta rvhdvtävien toimenpiteiden käsittelyn yhteydessä käsiteltäväksi voisi tulla sekä lasten että varhaiskasvatuksen työntekijöiden henkilötietoja. Ilmoituksen käsittelyyn liittyvien henkilötietojen käsittelyyn voidaan katsoa olevan yleisen edun mukaista, sillä sen päämääränä on mahdollistaa varhaiskasvatuksen epäkohtien poistaminen. Käsittely edistää näin muun muassa lapsen etua. Sääntelyä voidaan pitää oikeasuhtaisena, sillä tavoiteltuun päämäärään nähden ottaen ensinnäkin huomioon, että salassa pidettävien tietojen luovuttaminen rajoituisi vain sellaisten tietojen antamiseen, jotka ovat välttämättömiä ilmoitusvelvollisuuden täyttämiseksi, ja mahdollisesti asian edetessä valvontaviranomaisille, asian käsittelemiseksi aluehallintovirastossa tai Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirastossa. Lisäksi ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvien työntekijöiden joukko on rajattu. Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on, että mahdolliset lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamisessa ilmenevät epäkohdat ratkaistaisiin ensisijaisesti oman toimipaikan sisällä. Näin ollen sääntelyn oikeasuhtaisuutta arvioitaessa painoarvoa voidaan antaa myös sille, että varhaiskasvatuksessa olevien lasten ja varhaiskasvatushenkilöstön henkilötietoja käsitellään jo nykyiselläänkin samojen henkilöiden toimesta osana niin sanottua varhaiskasvatuksen normaalia toteuttamista. Henkilötietoja käsittelevien piiri laajenisi vasta siinä vaiheessa, kun epäkohtien poistamiseksi jouduttaisiin turvautumaan valvontaviranomaisen toimenpiteisiin.

Kansallista sääntelyliikkumavaraa sisältyy myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelyn osalta tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohtiin. Erityisten henkilötietojen käsittely on lähtökohtaisesti kiellettyä. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja ovat tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaan esimerkiksi terveydentilaa kuvaavat tiedot. Erityisiä henkilötietoryhmiä voidaan käsitellä vain silloin, kun käsittelykieltoon on säädetty 9 artiklan 2 kohdan mahdollistamissa rajoissa poikkeus. Tässä esityksessä varhaiskasvatuksen henkilökunnan lakisääteisen ilmoitusvelvollisuuden täyttämiseksi tarpeellinen erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittely perustuisi asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaan ja tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohtaan. Mainitun g alakohtaan mukaan käsittely on sallittua, jos se on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että käsittely on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden ja siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan.

Tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan erityisten henkilötietojen käsittely on mahdollista tietojen käsittelyyn, josta säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä. Edellytyksenä käsittelylle on, että rekisteröidyn oikeudet suojataan asianmukaisesti, siten kuin tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa säädetään. Lisäksi tietosuoja-asetuksen johdantokappaleen 38 kohdan mukaan erityisesti lasten henkilötietoja on pyrittävä suojaamaan, koska lapset eivät välttämättä ole kovin hyvin perillä henkilötietojen käsittelyyn liittyvistä riskeistä, seurauksista, asianomaisista suojaustoimista tai omista oikeuksistaan.

Tässä esityksessä tarkoitettuun epäkohtailmoitukseen voi sisältyä esimerkiksi lapsen terveydentilaa tai tuen tarvetta koskevia erityisiä henkilötietoryhmiä. Epäkohtailmoituksen sisällöstä ei ole tarkoituksenmukaista säätää laissa yksityiskohtaisesti ja näin ollen ilmoitukseen sisältyvät henkilötiedot voivat vaihdella tapauskohtaisesti. Lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamisessa ilmenevän epäkohdan tai epäkohdan uhan poistaminen ei välttämättä aina edellyttäisi, että lapsi, johon epäkohta kohdistuu, yksilöidään. Toisaalta joissakin tilanteissa ilmoitusvelvollisuuden täyttäminen saattaisi edellyttää myös lapsen salassa pidettävien tietojen luovuttamista. Ehdotetun 57 a §:n mukaan salassa pidettäviä tietoja tulisi luovuttaa epäkohtailmoituksen yhteydessä ainoastaan, jos se olisi välttämätöntä ilmoitusvelvollisuuden täyttämiseksi. Kyse on siis ilmoitusvelvollisuuden näkökulmasta relevanteista ja välttämättömistä tiedoista.

Kuten edellä on todettu, esityksellä on myös vaikutuksia varhaiskasvatuksen työntekijöiden tietosuojaan. Ilmoitusvelvollisuuden tarkoituksena on varmistaa varhaiskasvatustoiminnan lainmukaisuus, joten epäkohtailmoituksissa olisi kerättävä ja käsiteltävä ainoastaan tätä päämäärää palvelevia tietoja. Ilmoitusvelvollisuus ei siis koskisi muita mahdollisia epäkohtia, esimerkiksi työntekijöiden välisiä erimielisyyksiä, vaan ainoastaan sellaisia epäkohtia, jotka kohdistuvat tai joilla voisi olla vaikutusta suoraan lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamiseen. Ilmoitusvelvollisuutta koskevien menettelyohjeiden tulisikin sisältää riittävästi ohjeistusta sen arvioimiseksi, millaisia epäkohtia ilmoitusvelvollisuus koskisi. Näin varmistettaisiin, että ilmoituksiin sisältyisi vain asian kannalta olennaisia tietoja. Henkilötietojen suojan kannalta keskeinen periaate on myös käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 b kohdan mukaan käyttötarkoitussidonnaisuus tarkoittaa, että henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä näin kerättyjä henkilötietoja saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Näin ollen ilmoitusvelvollisuuden yhteydessä kerättyjä lasten tai työntekijöiden tietoja ei saa käsitellä muissa tarkoituksissa.

Ehdotetun sääntelyn perusteella työntekijä voisi olla ilmoittajana, mutta joissakin tilanteissa myös ilmoituksen kohteena olevaan tapahtumaan liittyvänä työntekijänä. Epäkohtailmoitukseen sisältyviä tietoja voisivat esimerkiksi olla ilmoittajan tai ilmoituksen kohteena olevan työntekijän nimi ja toimipaikka sekä vapaamuotoinen kuvaus havaitusta epäkohdasta. Esityksessä ei lähtökohtaisesti ehdoteta käsiteltäväksi erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja varhaiskasvatuksen toimipaikan henkilökunnan osalta. On kuitenkin mahdollisuus, että tilanteissa, joissa epäkohta tai ilmeisen epäkohdan uhka johtuu työntekijän epäasiallisesta käyttäytymisestä, käsiteltäviksi voisivat tulla myös välillisesti yksittäisen työntekijän toimintaa, osaamista, pätevyyttä tai yksilöllisiä ominaisuuksia koskevat tiedot. Työntekijöitä tulisi ohjeistaa, että ilmoituksen tulee sisältää vain epäkohdan tai sen uhan poistamista ajatellen tarpeellisia tietoja.

Työntekijöiden henkilötietojen käsittelyssä tietosuoja-asetusta täydentää kansallisen tietosuojalain lisäksi laki yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004), jäljempänä työelämän tietosuojalaki). Työelämän henkilötietojen käsittelyn kannalta merkityksellistä sääntelyä on myös useissa erityislaeissa. 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 3 §:n 1 momentin nojalla työnantaja saa käsitellä vain välittömästi työntekijän työsuhteen kannalta tarpeellisia henkilötietoja, jotka liittyvät työsuhteen osapuolten oikeuksien ja velvollisuuksien hoitamiseen tai työnantajan työntekijöille tarjoamiin etuuksiin taikka johtuvat työtehtävien erityisluonteesta. Pykälän 2 momentissa säädetään edelleen, että tarpeellisuusvaatimuksesta ei voida poiketa työntekijän suostumuksella. Esitettyyn ilmoitusvelvollisuuteen perustuva tietojen käsittely täyttää tarpeellisuusvaatimuksen, sillä ilmoitusvelvollisuudessa olisi kyse työntekijälle laissa säädetystä velvollisuudesta ja toisaalta työnantajan velvollisuudesta ottaa vastaan ja käsitellä ilmoituksia sekä ryhtyä toimenpiteisiin ilmoitusvelvollisuuden johdosta. Koska ilmoitus tulisi tehdä kirjallisesti, olisi ilmoitus myöhemmin todennettavissa. Tämä on myös työntekijän etu. Työelämän tietosuojalaissa säädetään myös yleisistä työntekijän henkilötietojen keräämisen edellytyksistä ja työnantajan tiedonantovelvollisuudesta (4 §). Jos työnantaja kerää henkilötietoja muualta kuin työntekijältä itseltään, työntekijältä on hankittava suostumus tietojen keräämiseen. Suostumus ei kuitenkaan ole tarpeen silloin, kun *tietojen keräämisestä tai saamisesta laissa erikseen nimenomaisesti säädetään*. Esityksen voidaan katsoa täyttävän lailla säätämisen vaatimuksen tältä osin.

Ilmoituksen tehneellä työntekijällä olisi esityksen mukaan kohtuullisen ajan kuluessa oikeus saada tietää mihin toimiin ilmoituksen johdosta on ryhdytty. Ilmoituksen tehneelle työntekijälle annettavat tiedot rajoittuisivat kuitenkin ainoastaan ilmoituksen johdosta tehtyihin toimenpitei-

siin, eikä muita tietoja olisi tarpeellista jakaa työntekijälle. Tässä arvioinnissa tulee myös huomioida se, että ilmoituksen tehneellä työntekijällä on jo todennäköisesti tehtävänsä puolesta tietoja lapsista ja myös mahdollisesti muista työntekijöistä. Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että jos varhaiskasvatustoimintaa epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistamiseksi muutetaan ja muutoksella on erityistä merkitystä lapsen kasvun ja kehityksen kannalta, on toiminnan muutoksesta ilmoitettava muutoksen kohteena olevan lapsen vanhemmalle tai muulle huoltajalle. Tässä yhteydessä ei ole kuitenkaan tarpeen tiedottaa lapsen vanhempaa tai muuta huoltajaa muilta osin kuin lasta koskevista toiminnan muutoksista eikä velvoite tarkoita ilmoittajaa, tai mahdollisesti ilmoituksen kohteena olevaa työntekijää, koskevien tietojen paljastamista.

Esitetyn ilmoitusvelvollisuuden tarpeellisuutta ja oikeasuhtaisuutta arvioitaessa tulee huomioida lapsen etuun liittyville intresseille annettava painoarvo sekä tiedonsaannin intressi epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistamiseksi ja lapsen edun toteuttamiseksi.

Vaikutukset sukupuoliin

Esityksellä ei arvioida olevan sukupuolivaikutuksia.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Päiväkodin mitoituksesta poikkeaminen

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

Henkilöstömitoitukseen liittyen yksi muutosvaihtoehto olisi myös poistaa varhaiskasvatusasetuksen 1 §:n 2 momentin mukainen osapäiväisiä kolme vuotta täyttäneitä lapsia koskeva suhdeluku 1/13. Erillistä suhdelukua osapäiväisessä varhaiskasvatuksessa olevien lasten kohdalla on käytännössä monin paikoin erittäin hankala soveltaa, koska lapset harvoin voivat tosiasiallisesti käyttää samaa varhaiskasvatuspaikkaa vuorotellen. Usein osapäiväiset lapset ovat samanaikaisesti paikalla ja silloin henkilöstömitoitus ei toteudu. Osapäivämitoitus kolme vuotta täyttäneiden ja sitä vanhempien lasten osalta on saattanut olla toimiva silloin, kun varhaiskasvatuksessa oli enemmän lapsia osapäiväisesti läsnä ja heitä varten oli erillisiä osapäiväryhmiä. Nykyään suurin osa lapsista on varhaiskasvatuksessa kokoaikaisesti eikä erillisiä osapäiväryhmiä juurikaan ole. Sen sijaan osa-aikaiset lapset ovat samassa ryhmässä kokoaikaisten lasten kanssa ja näissä tilanteissa henkilöstömitoitusten oikea soveltaminen koetaan haastavaksi. Poiston on arvioitu maksavan noin 44 miljoonaa euroa.

Päiväkodin henkilöstön ilmoitusvelvollisuus

Varhaiskasvatuksen laadukas järjestäminen on pyritty nykyisellään takaamaan ilman nimenomaista säännöstä säätämällä mm. varhaiskasvatuksen määritelmästä (2 §), tavoitteista (3 §), varhaiskasvatusympäristöstä (10 §) ja henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (luku 6) sekä henkilöstön mitoituksesta (7. luku). Henkilöstölle ja työntekijöille muutoinkin kuuluvan yleisen huolellisuusvelvoitteen on katsottu sisältävän myös epäkohdista tai niiden uhasta ilmoittamisen omalle esimiehelle. Edelleen esimiehen yleiseen toimintavelvoitteeseen voidaan katsoa kuuluvan epäkohdista raportoinen edelleen kunnan sivistystoimeen. Lainsäädännöstä kuitenkin puuttuu nimenomainen velvollisuus epäkohtien ilmoittamiseksi ja niihin puuttumiseksi, mikä

käytännössä johtaa siihen, että epäkohta tai sellaisen uhka voi jäädä ilmoittamatta ja poistamatta vastatoimien pelossa. Jos työntekijä epäkohdan tai sen uhan havaitessaan vie asian suoraan valvontaviranomaisen käsiteltäväksi sen sijaan, että ilmoittaisi siitä ensisijaisesti omalle esimiehelleen, epäkohdan tai epäkohdan ilmeisen uhan poistaminen saattaa viivästyä huomattavasti.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Ruotsi

Ruotsissa varhaiskasvatusta koskee 1—5-vuotiaita lapsia. Varhaiskasvatuksen kokonaisuus muodostuu eri toimintamuodoista (förskola, förskoleklass, pedagogisk omsorg, fritidshemmet). Suomen varhaiskasvatusta vastaavasta toiminnasta käytetään Ruotsissa termiä förskola. Ruotsissa varhaiskasvatusta koskevat säännökset ovat koululaissa (Skollag 2010:800). Varhaiskasvatuksen henkilöstömitoituksia ja lapsiryhmän kokoa koskevat säännökset eivät ole yksityiskohtaisia, eikä esimerkiksi lasten ja henkilöstön välisestä suhdeluvusta ole säädetty. Koululain mukaan varhaiskasvatuksen ryhmäkoon tulee olla sopiva ja henkilöstöä tulee olla riittävästi.

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

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

Norja

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

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

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

Tanska

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

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

Islanti

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

Englanti

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

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

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

Irlanti

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

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

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

6 Lausuntopalaute

Lausuntokierros

Esitysluonnos oli lausuntokierroksella Lausuntopalvelu.fi -sivustolla aikavälillä 19.10.—18.11.2020.

Lausuntoa pyydettiin 44 taholta. Määräaikaan mennessä lausuntoja saatiin 35 kappaletta. Lausunnon antoivat Oulun yliopisto, Hyvinvointialan liitto HALI ry, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry, Varhaiskasvatuksen opettajien liitto VOL ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Tehy ry, STTK ry, Suomen Lastenhoitoalan Liitto ry, Opetusalan ammattijärjestö OAJ ry, Oikeusministeriö, Suomen Yrittäjät, Akava ry, Julkis- ja yksityisalojen toimihenkilöliitto Jyty ry, Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry, Vaasan kaupunki, Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry, Pilke Päiväkodit Oy, Touhula varhaiskasvatus Oy, Suomen Vanhempainliitto, Opetushallitus, Helsingin kaupunki, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL, SAK ry, sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Kuntaliitto, Aluehallintovirastot (yhteislausunto), Lastensuojelun keskusliitto, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira), Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia, Tietosuojavaltuutettu, KT

Kuntatyönantajat, Lapsiasiavaltuutettu sekä valtiovarainministeriö. Lisäksi tasa-arvovaltuutettu ilmoitti, että valtuutettu ei lausu asiassa.

Lausunnot ja lausuntotiivistelmä on luettavissa kokonaisuudessaan esityksen hankesivuilla osoitteessa <https://minedu.fi/hanke?tunnus=OKM040:00/2020>.

Varhaiskasvatuslain 36 §:n täsmentäminen

Pääosa lausunnonantajista kannatti esitystä varhaiskasvatuslain 36 §:n täsmentämisestä. Täsmennyksen koettiin ohjaavan pykälän soveltamista nykyistä selkeämmin ja turvaavan varhaiskasvatuslain 35 §:n edellyttämän henkilöstön mitoituksen toteutumisen. Täsmennyksen nähtiin toteuttavan varhaiskasvatuslain 4 §:n mukaista lapsen edun ensisijaisuuden periaatetta.

Muutamissa lausunnoissa tuotiin esille huoli esitetyn täsmennyksen kustannusvaikutuksista ja sijaisten saatavuuden vaikeudesta. Lausunnoissa nostettiin esille huoli siitä, että poikkeamista koskevaa pykälää esitetään nyt tiukennettavaksi ja näin luotaisiin kunnille uusia velvollisuuksia. Jo nykyisellään varhaiskasvatuslaki mahdollistaa mitoituksesta poikkeamisen vain lapsen hoitoaikoihin liittyvistä syistä. Esityksellä täsmennetään lain oikeaa soveltamista, joten ehdotetussa muutoksessa ei ole kyse uudesta velvoitteesta kunnille tai yksityisille palveluntuottajille. Kunnan ja yksityisen palveluntuottajan tulee jo nykyisellään huolehtia riittävästä henkilöstöresursista varhaiskasvatuksessa.

Henkilöstömitoitukseen liittyen useassa lausunnossa nousi esille esityksen vaihtoehtoisissa keinoissa kuvattu muutosvaihtoehto varhaiskasvatusasetuksen 1 §:n 2 momentin mukaisen osapäiväisiä kolme vuotta täyttäneitä lapsia koskevan suhdeluvun 1/13 poistamisesta.

Lausuntopalaute ei aiheuttanut muutoksia esitettyyn varhaiskasvatuslain 36 §:n 3 momentin muotoiluun eikä esityksen perusteluihin tältä osin. Esityksen taloudellisia vaikutuksia täsmennettiin.

Henkilökunnan ilmoitusvelvollisuus ja toimenpiteet ilmoituksen johdosta

Pääosa lausunnonantajista kannatti henkilökunnan ilmoitusvelvollisuuden tavoitteita. Ilmoitusvelvollisuus nähtiin keinona varhaiseen puuttumiseen sekä varhaiskasvatuksen laadun parantamiseen sekä toiminnan kehittämiseen. Esityksen nähtiin olevan perusteltu lapsen oikeuksien ja lapsen edun ensisijaisuuden näkökulmasta. Moni lausunnonantaja piti tärkeänä nimenomaista velvoitetta puuttua epäkohtiin viipymättä. Myös pykälään sisältyvää kirjaus vastatoimien kiellosta nähtiin tärkeänä ja ilmoittamisen kynnystä madaltavana seikkana. Osa lausunnonantajista kuitenkin katsoi, että ilmoitusvelvollisuus ei ole tarpeellinen uudistus, sillä ilmoitusvelvollisuuden tavoitteisiin ja tarpeisiin voitaisiin lausunnonantajien näkemyksen mukaan vastata jo nykyisen lainsäädännön avulla. Osa lausunnonantajista myös katsoi, että varhaiskasvatuksen ilmapiiri on jo nyt avoin epäkohtiin puuttumiseksi ja, että ilmoitusvelvollisuus lisäisi hallinnollista työtä.

Ilmoitusvelvollisuutta pääosin kannatettiin, mutta ilmoitusvelvollisuuden perusteluihin toivottiin tarkennuksia useasta näkökulmasta. Ilmoitusvelvollisuuteen toivottiin tarkennuksia muun muassa sen osalta, että ketä ilmoitusvelvollisuus koskee. Myös epäkohdan käsitettä ja menettelyohjeistukseen ja vastatoimien kielloon liittyviä perusteluita toivottiin tarkennettavaksi. Lausuntokierroksella esityksestä toivottiin poistettavaksi velvollisuutta ilmoittaa myös epäkohdista, jotka työntekijä saa tietoonsa, mutta joita hän ei pysty itse todentamaan. Hallituksen esitystä on tältä osin täsmennetty ja rajattu ilmoitusvelvollisuus koskevaan vain sellaisia epäkohtia, jotka

henkilöstö on itse havainnut. Lisäksi OAJ ry, VOL ry, Suomen Vanhempainliitto sekä Lastensuojelun keskusliitto esittivät ilmoitusvelvollisuuden ulottamista koskemaan myös esiopetusta. Tämän johdosta pykälien numerointia muutettiin siten, että varhaiskasvatuslain 1.6 § soveltuu myös nyt esitettyihin ilmoitusvelvollisuutta koskeviin pykäliin (57 a § ja 57 b §). Ilmoitusvelvollisuuden osalta myös esityksen tietojen käsittelyyn liittyviä kohtia tarkennettiin ja esityksen vaikutusten arviointeja laajennettiin. Esityksen 57 a §:ään sekä 57 b §:ään lisättiin välttämättömyyden vaatimus koskien salassa pidettävän tiedon ilmaisua. Lisäksi esitettyyn toimenpiteitä ilmoitusvelvollisuuden johdosta koskevaan 57 b §:ään lisättiin uusi vanhempien tiedonsaantioikeutta tarkentava momentti.

Muutamassa lausunnossa nousi esiin ilmoitusvelvollisuuden suhde lastensuojelulain (417/2007) 25 §:n mukaiseen lastensuojeluilmoitukseen. Nyt esitetty ilmoitusvelvollisuus koskee varhaiskasvatuslakia ja epäkohtia lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamisessa. Lastensuojeluilmoitus tulee puolestaan tehdä varhaiskasvatuksessa silloin, jos varhaiskasvatuksen työntekijä on tehtävässään saanut tietää lapsesta, jonka hoidon ja huolenpidon tarve, kehitystä vaarantavat olosuhteet tai oma käyttäytyminen edellyttää mahdollista lastensuojelun tarpeen selvittämistä. Epäkohtailmoituksen tulee liittyä lapsen varhaiskasvatuksen varhaiskasvatuslain mukaiseen toteuttamiseen. Nyt esitettyä ilmoitusvelvollisuutta ei näin ollen tule sekoittaa lastensuojeluilmoitukseen. Ilmoitusvelvollisuutta ei tule sekoittaa myöskään työturvallisuuslain (738/2002) 19 §:n mukaiseen vioista tai puutteellisuuksista ilmoittamiseen, sillä kyseisen työturvallisuuslain pykälän tarkoituksena on työntekijän suojaaminen. Nyt esitetyn ilmoitusvelvollisuuden tavoitteena on vahvistaa varhaiskasvatuksen henkilöstön keinoja puuttua lapsen varhaiskasvatukseen kohdistuviin epäkohtiin tai niiden uhkiin, jotta ne tulisivat tietoon nopeasti ja niihin voitaisiin puuttua ajoissa siellä missä ne esiintyvät.

Ilmoitusvelvollisuuden osalta joissakin lausunnoissa nousi esille myös huoli valvontavastuun siirtämisestä henkilöstölle. Esitetty ilmoitusvelvollisuus olisi yksi varhaiskasvatuksen ennakkolaisen valvonnan ja varhaisen puuttumisen keinoa. Esitetty ei merkitse, että varhaiskasvatuksen valvonta siirtyisi henkilöstölle. Kyse on varhaiskasvatuksen valvonnan vahvistamisesta. Henkilöstö on tässä avainasemassa.

Opetusalan ammattijärjestö OAJ ry:n, Varhaiskasvatuksen opettajien liitto VOL ry:n, Akava ry sekä Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry:n lausunnossa toivottiin, että esityksessä esiintyviä aikamääreitä kuten viipymättä, ilman aiheetonta viivytystä ja kohtuullisen ajan kuluessa täsmennettäisiin kuvaamalla tarkat määräajat. Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvat epäkohdat lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamisessa voivat kuitenkin olla hyvinkin erilaisia eikä täsmällisiä määräaikoja ole mahdollista tämän vuoksi säätää. On tärkeää, että epäkohtiin puututaan niin nopeasti kuin se on tilanteesta riippuen mahdollista. Ilmoitus tulee tehdä viipymättä sen havaitsemisesta.

Lausuntokierroksella nousi useasti esiin myös muita käsillä olevaan esitykseen liittymättömiä ehdotuksia varhaiskasvatuksen lainsäädännön muuttamiseksi. Esimerkiksi varhaiskasvatuksen erityisestä tuesta toivottiin selkeämpää kirjausta. Muutamassa lausunnossa esitettiin varhaiskasvatuslain 48 §:ssä tarkoitettun omavalvontasuunnitelman säätämistä velvoittavaksi myös kunnallisessa varhaiskasvatuksessa. Tällä hetkellä omavalvontasuunnitelma on pakollinen ainoastaan yksityisessä varhaiskasvatuksessa.

7 Säännöskohtaiset perustelut

36 §. Päiväkodin henkilöstön mitoituksista poikkeaminen. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa varhaiskasvatuslain 36 §:ää vastaavasti mahdollisuudesta tilapäisesti laissa säädettyjen edellytysten vallitessa poiketa 35 §:n mukaisesta lasten ja henkilöstön välisestä suhdeluvusta.

Pykälään lisättäisiin uusi momentti, joka tarkentaa mitoitukselta poikkeamisen alaa. Poikkeaminen 35 §:ssä tarkoitettua suhdelvusta ei olisi ehdotetun 3 momentin nojalla sallittua henkilöstön poissaoloista johtuvista syistä. Henkilöstöstä johtuvilla poissaoloilla tarkoitettaisiin sellaisia poissaoloja, joihin tulisi varautua riittävin henkilöstöresurssein. Tällaisia poissaoloja ovat muun muassa henkilöstön koulutuksesta johtuvat syyt, henkilöstön vuosilomat tai henkilöstön lomauttaminen. Mitoitukselta poikkeaminen ei ole mahdollista myöskään henkilöstön sairastumisesta johtuvien poissaolojen vuoksi, sillä myös tällaiset tilanteet tulee hoitaa riittävin sijaisjärjestelyin. Lisäksi pykälän otsikkoon tehtäisiin tekniluonteinen korjaus lisäämällä sana ”henkilöstön” otsikkoon. Pykälän uusi otsikko olisi tällöin ”päiväkodin henkilöstön mitoitukselta poikkeaminen”.

Jo nykyisellään mitoitukselta poikkeaminen ei ole mahdollista henkilöstön poissaolojen vuoksi, sillä varhaiskasvatustilain 36 § mahdollistaa poikkeamisen vain lapsen hoitoaikoihin liittyvistä syistä. Varhaiskasvatustilain esitöissä todetaan, että säädetystä suhdelvusta poikkeaminen pykälässä tarkoitettulla tavalla ei voi olla jatkuvaa eikä päivittäistä eikä se voi kestää koko toimintapäivän ajan, vaan sen tulee olla luonteeltaan lyhytaikaista ja satunnaista. Varhaiskasvatuksen järjestäjän tulee huolehtia riittävästä sijaisjärjestelmästä, jonka avulla pystytään huolehtimaan siitä, että lain edellyttämä henkilöstömitoitus pystytään nopeasti saavuttamaan myös vaikeasti ennakoitavissa tilanteissa. Ehdotettu täsmennys ei muuta mitoitukselta poikkeamisen nykytilaa, ainoastaan selkeyttää pykälän soveltamista.

57 a §. Henkilökunnan ilmoitusvelvollisuus. Varhaiskasvatustilainiin lisättäisiin uusi 57 a § koskien varhaiskasvatustilainiin kuuluvan ilmoitusvelvollisuutta. Pykälässä säädetäisiin varhaiskasvatuksen henkilöstöön kuuluvan ilmoitusvelvollisuudesta, jotta lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamista koskevat epäkohdat tai ilmeiset epäkohdan uhat tulisivat tietoon ja niihin voitaisiin puuttua riittävän ajoissa. Ilmoitus tulee tehdä, jos lapsen varhaiskasvatus ei toteudu varhaiskasvatustilain edellytysten mukaisesti. Varhaiskasvatustilainiin tarkoitettaisiin varhaiskasvatuksen toimipaikan henkilöstömitoituksen laskettavaa kasvatustilain, opetus- ja hoitotehtävissä työskentelevää henkilökuntaa. Tämän ohella ilmoitusvelvollisuus koskisi aina myös varhaiskasvatuksessa työskentelevää erityisopettajaa. Näillä henkilöstöryhmillä voidaan katsoa olevan riittävä asiantuntemus varhaiskasvatustilain sisällöstä ja varhaiskasvatustilainin toteuttamisesta. Koska kyse olisi lailla säädetystä velvollisuudesta, on perusteltua, että se koskee sellaista henkilökunnan jäsentä, joka toimii varhaiskasvatuksen tai esiopetuksen tehtävissä varhaiskasvatuksen toimipaikassa. Varhaiskasvatuksen henkilöstöstä ja kelpoisuusvaatimuksista säädetään varhaiskasvatustilainin 6 luvussa. Varhaiskasvatustilainin 1.6 §:n nojalla päiväkodissa järjestettävään esiopetukseen sovelletaan, mitä varhaiskasvatustilainissa säädetään päiväkodin ryhmäkoosta ja henkilöstömitoituksesta. Lisäksi päiväkodissa järjestettävän esiopetuksen valvonnassa sovelletaan varhaiskasvatustilainin 55—58 §:ää. Näin ollen ehdotetut 57 a § ja 57 b § koskisivat soveltuvin osin myös päiväkodissa järjestettävää esiopetusta. Perusopetuslain 628/1998 2 §:n 1 momentin nojalla esiopetuksen tavoitteena on osana varhaiskasvatusta parantaa lasten oppimisedellytyksiä.

Varhaiskasvatustilainiin kuuluvan ilmoitusvelvollisuudessa olisi kyse eräänlaisista ennakkoliseen valvontaan ja varhaiseen puuttumiseen painottuvista toimista. Lapset ovat usein erityisen suojelun tarpeessa eivätkä välttämättä kykene itse riittävästi ilmaisemaan tahtoaan ja tarpeitaan. Erityisesti tämä korostuu pienimpien lasten kohdalla. Tarkoituksena olisi turvata lapsen varhaiskasvatuksen toteutuminen varhaiskasvatustilainin edellyttämällä tavalla. Ilmoitusvelvollisuus koskisi varhaiskasvatustilainin soveltamisalaan kuuluvaa julkista ja yksityistä toimintaa. Ilmoitusvelvollisuus koskisi siten kunnan, kuntayhtymän ja yksityisen palveluntuottajan järjestämää tai tuottamaa päiväkotitoimintaa ja perhepäivähoitoa. Ilmoitusvelvollisuus koskisi myös avointa varhaiskasvatustilainin toimintaa siltä osin, kun toiminnassa on noudatettava varhaiskasvatus-

lakia. Yksin toimivien perhepäivähoitajien kohdalla ilmoitusvelvollisuus toteutuisi todennäköisimmin tilanteissa, joissa he toimivat yhdessä muiden varhaiskasvatuksen henkilöstöön kuuluvien kanssa.

Pykälän 1 momentissa painotettaisiin varhaiskasvatushenkilöstöön kuuluvan velvollisuutta toimia siten, että lapsen varhaiskasvatus toteutetaan varhaiskasvatustilanteiden edellyttämällä tavalla. Jos varhaiskasvatukseen kuuluva huomaisi epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan lapsen varhaiskasvatukseen toteuttamisessa, hänen tulisi 2 momentin mukaan ilmoittaa asiasta viipymättä varhaiskasvatukseen toimipaikan toiminnasta vastaavalle henkilölle. Ilmoitus tulisi tehdä kirjallisesti. Kirjallinen muoto on tarpeen, jotta ilmoitukset voidaan dokumentoida ja mahdollisesti tarvittaessa voidaan myöhemmin todentaa, että henkilökuntaan kuuluva on täyttänyt ilmoitusvelvollisuutensa. Kirjallinen muoto ja velvollisuus ilmoituksen tekoon käytännössä edellyttävät, että ilmoitus tulee tehdä omalla nimellä. Tällä pyritään myös välttämään sellaiset mahdolliset anonyymit ilmoitukset, jotka ovat aiheettomia ja joiden pyrkimyksenä on väärinkäyttää ilmoitusvelvollisuutta. Ilmoituksen vastaanottaneen henkilön tulisi ilmoittaa asiasta aina edelleen varhaiskasvatukseen johtavalle viranhaltijalle, jotta epäkohta tai ilmeisen epäkohdan uhka olisi myös varhaiskasvatukseen johtavan viranhaltijan tiedossa mahdollisia myöhempiä toimenpiteitä varten.

Ilmoituksen tekemisestä salassapitosäännösten estämättä säädettäisiin ehdotetun 57 a §:n 3 momentissa. Säännös mahdollistaisi ilmoituksen tekemisen mahdollisesti myös silloin, kun ilmoitusvelvollisuuden täyttäminen välttämättä edellyttäisi varhaiskasvatustilanteiden tai julkisuuslain nojalla salassa pidettävien tietojen kertomista edelleen asian käsittelemiseksi aluehallintovirastossa tai Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastossa. Julkisuuslain 26 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla viranomaisen voi antaa salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tiedon, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty. Varhaiskasvatustilanteiden 40.1 § ulottaa julkisuuslain salassapitoa ja asianosaisen tiedonsaantioikeutta sekä tiedon antamista salassa pidettävistä asiakirjoista koskevien säännösten soveltamisalan myös yksityisen palveluntuottajan järjestämään tai tuottamaan varhaiskasvatukseen.

Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvalla epäkohdalla tarkoitettaisiin varhaiskasvatustilanteiden vastaista toimintaa. Myös epäkohdan uhasta, joka olisi ilmeinen, tulisi ilmoittaa, jotta epäkohtiin voitaisiin puuttua tehokkaasti etukäteen. Epäkohdaksi katsottaisiin esimerkiksi asia tai tilanne, jossa varhaiskasvatukseen tavoitteet, lapsen hyvinvoinnin tai kasvun, kehityksen tai oppimisen edellytykset vaarantuisivat varhaiskasvatustilanteiden vastaisesti. Myös varhaiskasvatukseen laadussa ilmenevät puutteet, lapsen epäasiallinen tai sopimaton kohtelu tai toimintakulttuuriin sisältyvät lapselle vahingolliset toimet saattavat vaarantaa varhaiskasvatukseen lainmukaisen toteutumisen. Toimintakulttuuriin sisältyvistä ongelmista voi olla kyse esimerkiksi tilanteissa, joissa varhaiskasvatukseen toimintakulttuuri on lapsen kehitykselle vahingollista tai joissa epäkohtiin puuttumista pyritään estämään henkilöstöä vaientamalla tai epäkohtia piilottelemalla ja tämä muodostaa uhan lapsen varhaiskasvatukseen toteuttamiselle. Ilmoitusvelvollisuus voisi siten koskea kaikkia niitä tilanteita, joissa toimitaan tai olosuhteet voivat johtaa varhaiskasvatustilanteiden tai sen tavoitteiden toteutumisen vastaiseen tilanteeseen, esimerkiksi jos varhaiskasvatukseen tilat eivät olisi terveellisiä, turvallisia tai vastaisi lapsen yksilöllisiin tarpeisiin tai jossa varhaiskasvatukseen henkilöstön määrästä ja mitoitukselta poikettaisiin lainvastaisesti.

Sääntelyn tarkoituksena olisi tehostaa varhaiskasvatukseen kohdistuvaa valvontaa ja turvata lainsäädännön antamalla tuella se, että varhaiskasvatukseen henkilöstö kertoo havaitsemistaan tai muuten tietoon saamistaan epäkohdista tai ilmeisen epäkohdan uhasta. Nykyisin henkilöstö saattaa jättää ilmoittamatta epäkohdista pelätessään oman asemansa puolesta. Vanhemmilla tai lapsen muilla huoltajilla on käytössään varhaiskasvatustilanteiden 54 §:n mukainen muistutus- ja kan-

teluoikeus. Vanhemmat tai lapsen muut huoltajat eivät kuitenkaan ole aina ole tietoisia varhaiskasvatustoiminnan sisällöistä tai varhaiskasvatusta koskevasta lainsäädännöstä hyödyntääkseen varhaiskasvatuksen valvontakeinoja. Varhaiskasvatuksessa työskentelevällä henkilöstöllä on paras käsitys varhaiskasvatuksen toimipaikan toiminnasta. On tarkoituksenmukaista, että päivittäin paikalla oleva henkilöstö, joka pystyy tosiasiallisesti havainnoimaan varhaiskasvatustoimintaa ja varhaiskasvatuksen toimipaikan toimintakulttuuria, on velvollinen ilmoittamaan havaitsemastaan epäkohdasta tai ilmeisen epäkohdan uhasta. Näin valvontakeinot myös jakautuvat monelle taholle sekä ennakkolliseen, että jälkikäteiseen valvontaan. Ilmoitusvelvollisuus koskisi nimenomaan sellaisia epäkohtia, jotka kohdistuvat tai joilla olisi vaikutusta suoraan lapsen varhaiskasvatukseen, ei muita mahdollisia epäkohtia varhaiskasvatuksen toimipaikan toimintaan liittyen.

Varhaiskasvatuksen henkilöstön oikeussuoja ei saisi vaarantua ilmoituksen vuoksi, vaikka ilmoituksen tekemisen tulisikin aina ensi sijassa perustua lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamiseen liittyviin tarpeisiin. Sen vuoksi 4 momentin mukaan kunnan ja yksityisen palveluntuottajan tulisi tiedottaa henkilöstölleen ilmoitusvelvollisuudesta ja sen käyttöön liittyvistä asioista. Ilmoitusvelvollisuuden toteuttamista koskevat menettelyohjeet olisi esityksen mukaan laadittava kirjallisena ja pidettävä julkisesti nähtävillä. Menettelyohjeista tulisi selkeästi ilmetä ne henkilökuntaan kuuluvat työntekijät, joita ilmoitusvelvollisuus koskisi ja miten ja kenelle ilmoitus tulisi tehdä. Menettelyohjeiden tulisi pitää sisällään myös riittävästi ohjausta sen arvioimiseksi, millaisia epäkohtia ilmoitusvelvollisuus koskisi. Työntekijöitä tulisi ohjeistaa, että ilmoituksen tulee sisältää vain epäkohdan tai sen uhan poistamista ajatellen tarpeellisia tietoja. Täsmällisillä menettelyohjeilla varmistettaisiin, ettei epäkohtailmoituksen käsittelyn yhteydessä tulisi käsiteltäväksi tarpeettomia varhaiskasvatuksen työntekijöiden tai lasten henkilötietoja. Ilmoitusvelvollisuudesta ja sen käyttöön liittyvistä asioista tulisi tiedottaa kaikkia varhaiskasvatuksen toimipaikassa työskenteleviä henkilöitä. Myös niitä, joita ilmoitusvelvollisuus ei koskisi, esimerkiksi toimipaikan mahdollista keittiöhenkilökuntaa, tulisi tiedottaa asiasta. Yksityinen palveluntuottaja voisi liittää menettelyohjeet varhaiskasvatustilain 48 §:ssä tarkoitettuun omavalvontasuunnitelmaan. Menettelyn tarkoituksena olisi sitouttaa myös työnantajapuoli hyväksymään ilmoitusvelvollisuuden käyttöä ja hyödyntämään sitä toimintansa kehittämisessä.

Ehdotetun 57 a §:n 4 momentissa myös korostettaisiin kieltoa kohdistaa ilmoituksen tehneeseen henkilöön kielteisiä seuraamuksia eli vastatoimia ilmoituksen johdosta. Vastatoimilla tarkoitettaisiin käytännössä mitä tahansa työntekijän epäedullista kohtelua johtuen ilmoitusvelvollisuuden täyttämisestä. Mikäli erinäisiä vastatoimia, esimerkiksi häirintää tai epäasiallista kohtelua, vastatoimien kiellosta huolimatta esiintyy työpaikalla ilmoituksen seurauksena, on kyseessä ensisijaisesti työsuojelun piiriin kuuluva asia. Aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueet toimivat alueellisina työsuojeluviranomaisina. Työsuojeluviranomainen antaa ohjeita ja neuvoja sekä tarvittaessa valvoo, että työnantaja toimii häirinnän lopettamiseksi. Työsuojeluviranomaisen tehtäviin eivät kuitenkaan kuulu työntekijän avustaminen työpaikalla tai konfliktien ratkaisu. Mahdolliset työsopimuslain (55/2001) rikkomisesta johtuvat riitatilanteet kuten esimerkiksi työsuhteen perusteeton päättäminen ratkaistaan yleisissä tuomioistuimissa, kuten muutkin työntekijän ja työnantajan väliset riita-asiat. Työnantaja voi tällöin olla työsopimuslain 12 luvun nojalla velvollinen korvaamaan työntekijälle aiheuttamansa vahingon. Työsopimuslain työnantajaan kohdistuvat velvoitteet suojaavat myös mahdollisesti ilmoituksen kohteena olevaa työntekijää.

Ilmoitusvelvollisuus olisi osa työntekijälle kuuluvia velvollisuuksia. Ilmoitusvelvollisuuden noudattamatta jättämisestä ei kuitenkaan ehdoteta säädettäväksi erillisiä sanktioita. Varhaiskasvatuksen työntekijät ovat velvollisia hoitamaan tehtävästään johtuvat velvoitteensa ja noudattamaan varhaiskasvatustilain ja työnantajan ohjeita ja määräyksiä. Mahdollinen seuraamus ilmoi-

tusvelvollisuuden noudattamatta jättämisestä voisi olla siten rinnastettavissa niihin seuraamuksiin mitä työtehtävien laiminlyönnistä voi yleensä seurata. Tässä tulee kuitenkin ottaa huomioon, että työntekijälle ei kuitenkaan todennäköisesti voi seurata työoikeudellisia seuraamuksia sen johdosta, että työnantaja on rikkonut omia velvoitteitaan, ellei kyseessä olisi selkeä työntekijästä johtuva laiminlyönti. Velvollisuus epäkohdista ilmoittamiseen tulisikin ensisijaisesti nähdä varhaiskasvatustoiminnan kehittämisen työkaluna.

Uuden ilmoitusvelvollisuuden lisäksi myös ilmoituksen alun perin tehnyt työntekijä voisi edelleen käyttää kanteluoikeuttaan aluehallintovirastoon. Kanteluun sovelletaan, mitä hallintolain 8 a luvussa säädetään hallintokantelusta. Ilmoitusvelvollisuuden tarkoituksena ei näin ollen ole tehdä tyhjäksi muita varhaiskasvatushenkilöstön käytettävissä olevia keinoja epäkohdista ilmoittamiseksi. Henkilöstöllä olisi siten aina oikeus myös ohittaa varhaiskasvatuksen toimipaikan toiminnasta vastaava henkilö ja ilmoittaa epäkohdasta tai epäkohdan uhasta suoraan varhaiskasvatuksen johtavalle viranhaltijalle esimerkiksi pelätessään kielteisiä vastatoimia.

57 b §. Toimenpiteet ilmoituksen johdosta. Lisäksi varhaiskasvatuslakiin lisättäisiin uusi 57 b §, jossa säädettäisiin toimenpiteistä ilmoituksen johdosta. Ehdotetun 57 b §:n 1 momentissa säädettäisiin varhaiskasvatuksen toimipaikan toiminnasta vastaavan henkilön ensisijaisesta toimintavelvoitteesta epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistamiseksi. Jos ilmoitus edellyttää toimenpiteitä, tulisi tarvittavat toimet epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistamiseksi käynnistää ilman aiheetonta viivytystä.

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

Pykälän 3 momentin mukaan varhaiskasvatuksen johtavan viranhaltijan olisi ilmoitettava asiasta edelleen aluehallintovirastolle tai Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle, jos epäkohtaa tai ilmeisen epäkohdan uhkaa ei 1 ja 2 momentissa mainituista toimenpiteistä huolimatta poisteta. Tarkoituksena olisi ensisijaisesti pyrkiä poistamaan lapsen varhaiskasvatukseen kohdistuvat epäkohdat siellä missä ne esiintyvät ja turvautua aluehallintoviraston tai Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston toimenpiteisiin vasta tämän jälkeen. Tämä korostuu, etenkin yksityisen varhaiskasvatuksen kohdalla, sillä yksityisen varhaiskasvatuksen osalta kunta on ensisijainen valvontaviranomainen. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin edelleen, että ilmoitus voitaisiin tehdä salassapitosäännösten estämättä, jos se on välttämätöntä asian käsittelemiseksi aluehallintovirastossa tai Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastossa.

Pykälän 4 momentin nojalla aluehallintovirasto tai Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto voisi antaa määräyksen epäkohdan poistamiseksi ja päättää sitä koskevista lisätoimenpiteistä siten kuin varhaiskasvatuslain 58 §:ssä säädetään. Aluehallintovirasto tai Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto voisi määrätä palvelujen järjestäjän tai tuottajan poistamaan epäkohdan. Varhaiskasvatuslain 58.1 §:n mukaan määräystä annettaessa on asetettava määräaika, jonka kuluessa tarpeelliset toimenpiteet on suoritettava. Jos asiakasturvallisuus sitä edellyttää, toiminta voidaan määrätä välittömästi keskeytettäväksi taikka toimipaikan, sen osan tai laitteen käyttö kieltää välittömästi. Varhaiskasvatuslain 58 §:n 2 momentin nojalla valvontaviranomainen voi velvoittaa toiminnan järjestäjän noudattamaan 1 momentissa tarkoitettua määräystä sakon uhalla tai uhalla, että toiminta keskeytetään, taikka että toimipaikan, sen osan tai laitteen käyttö kielletään. Näissä tilanteissa sovelletaan lisäksi uhkasakkolain (1113/1990) sää-

nöksiä. Muutoksenhausta määräykseen säädetään varhaiskasvatustilain 12 luvussa. Aluehallintovirasto tai Sosiaali- ja terveystilain lupa- ja valvontavirasto voisi myös antaa asiassa ohjausta ja neuvontaa, jos sitä olisi tilanteeseen nähden pidettävä riittävässä.

Pykälän 5 momentissa säädetäisiin ilmoituksen tehneen varhaiskasvatustilain henkilöstöön kuuluvan henkilön oikeudesta saada tietää, että mihin toimenpiteisiin hänen ilmoituksensa perusteella on ryhdytty. Tämän tiedon olisi velvollinen tarvittaessa antamaan varhaiskasvatustilain toimipaikan toiminnasta vastaava henkilö tai vaihtoehtoisesti varhaiskasvatustilain vastaava viranhaltija silloin, kun epäkohtaa tai ilmeisen epäkohdan uhkaa ei ole pystytty itsenäisesti poistamaan varhaiskasvatustilain toimipaikassa. Ilmoituksen tehneelle työntekijälle annettavat tiedot rajoittuisivat ainoastaan ilmoituksen johdosta tehtyihin toimenpiteisiin, eikä muita tietoja olisi tarpeellista jakaa työntekijälle.

Varhaiskasvatustilain mukaan varhaiskasvatustilain tavoitteena on muun ohella toimia yhdessä lapsen sekä lapsen vanhemman tai muun huoltajan kanssa lapsen tasapainoisen kehityksen ja kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin parhaaksi sekä tukea lapsen vanhempaa tai muuta huoltajaa kasvatustyössä (varhaiskasvatustilain 3 §:n 10 kohta). Esitetyn 57 b §:n 6 momentissa säädetäisiin velvollisuudesta tiedottaa lapsen vanhempaa tai muuta huoltajaa varhaiskasvatustilain toiminnassa tapahtuneista muutoksista tietyissä tilanteissa. Ehdotetun 6 momentin mukaisesti, jos varhaiskasvatustilain toimintaa epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistamiseksi muutetaan ja muutoksella on erityistä merkitystä lapsen kasvun ja kehityksen kannalta, on toiminnan muutoksesta ilmoitettava muutoksen kohteena olevan lapsen vanhemmalle tai muulle huoltajalle. Vanhemmille tai muulle huoltajalle tulisi näin ollen ilmoittaa ainoastaan toiminnan muutoksista, ei siis esimerkiksi sitä kuka ilmoituksen on tehnyt tai koskeeko ilmoitus jokin toista työntekijää. Muutoin lapsen vanhemman tai muun huoltajan oikeuteen saada tietää varhaiskasvatustilain toimipaikassa tehdyistä ilmoituksista sekä toimenpiteistä ilmoituksen johdosta sovelletaan viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) 3 luku. Varhaiskasvatustilain 40.1 §:n nojalla julkisuuslain salassapitoa ja asianosaisen tiedonsaantioikeutta oikeutta sekä tiedon antamista salassa pidettävistä asiakirjoista koskevia sääntöksiä sovelletaan myös yksityisen palveluntuottajan järjestämässä tai tuottamassa varhaiskasvatustilain sessa.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.8.2021.

9 Toimeenpano ja seuranta

Valtion rahoittaman opetustoimen ja varhaiskasvatustilain henkilöstökoulutuksen määrärahan turvin aluehallintovirastot kouluttavat varhaiskasvatustilain järjestäjiä ja palvelun tuottajia sekä varhaiskasvatustilainhenkilöstöä esitetyistä muutoksista varhaiskasvatustilain lakiin.

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

10 Suhde perustuslakiin ja säätämijärjestys

Ehdotettu laki ei sisällä perustuslain kannalta ongelmallisia perusoikeusrajoituksia. Esityksen voidaan katsoa toteuttavan perusoikeuksia. Suomen perustuslain (731/1999) 22 §:n mukaan julkisen vallan on edistettävä perus- ja ihmisoikeuksia. Kyse on aktiivisesta toimintavelvoitteesta. Ehdotukset täyttävät perustuslain 19 §:n 3 momentin perustuslaillista toimeksiantoa, jonka mu-

kaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Palvelujen riittävyyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993 vp, s. 71). Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perustuslain 19 pykälän 3 momentissa perusoikeus kytkeytyy läheisesti tavallisella lailla toteutettavaan sääntelyyn. Palvelujen järjestämistapaa ei määritellä. Säännös kuitenkin edellyttää, että julkinen valta turvaa palvelujen saatavuuden.

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

Ehdotetulla sääntelyllä on merkitystä lisäksi perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän suojan näkökulmasta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin sisältämän yksityiselämän suojaa koskevan yleislausekkeen mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) perustelujen mukaan 10 §:n 1 momentissa säännellyn yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivastaista tai aiheutonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä. Yksityiselämään kuuluu muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin ja ympäristöön sekä oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan. Säännöksen luettelemat yksityiselämä, kunnia ja kotirauha eivät kaikissa tilanteissa ole täysin toisistaan erotettavissa. Perustelujen mukaan käsite "yksityiselämä" voidaan ymmärtää myös henkilön yksityistä piiriä koskevaksi yleiskäsitteeksi. Esityksessä ehdotetaan, että varhaiskasvatushenkilöstö voisi tehdä ilmoituksen epäkohdasta tai ilmeisestä epäkohdan uhasta salassapitosäännösten estämättä, jos se on välttämätöntä ilmoitusvelvollisuuden täyttämiseksi. Ilmoitusvelvollisuus saattaisi edellyttää myös lasten arkaluonteisten tietojen välittämistä. Perustuslakivaliokunnan käytännössä arkaluonteisiin tietoihin on katsottu kuuluvan tietosuojasetuksen 9 artiklassa luetellut tiedot sekä myös sosiaalihuollon asiakastiedot (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 38). Arvioidessaan varhaiskasvatustalain valtakunnalliseen tietovarantoon sisältyviä tietoja perustuslakivaliokunta on todennut, ettei varhaiskasvatuksen asiakkuutta itsessään koskevaa tietoa ole syytä luonnehtia erityisen arkaluonteiseksi. Sen sijaan lapsen tuen tarvetta, tukitoimia ja niiden toteuttamista koskeviin tietoihin sekä lapsen henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointia koskeviin tietoihin sekä lapsen varhaiskasvatussuunnitelman käsitteilyyn voi perustuslakivaliokunnan arvion mukaan sisältyä sellaisia riskejä, että niitä on lähtökohtaisesti arvioitava arkaluonteisina tietoina (ks. PeVL 17/2018 vp, s. 6). Ilmoitusvelvollisuuden myötä käsiteltäväksi voi tulla myös työntekijöiden henkilötietoja, jos ilmoitus koskee toista työntekijää. Esityksessä ei lähtökohtaisesti ehdoteta käsiteltäväksi erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja varhaiskasvatuksen toimipaikan henkilökunnan osalta.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että tietosuoja-asetus on EU:n säädös, joka on kaikilta osiltaan velvoittava ja jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista tuoteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (PeVL 1/2018 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunnan mielestä tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (kts. PeVL 14/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että sen valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin esittänyt huomioita unionin lainsäädännön ja kansallisen lainsäädännön suhteesta. Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset ja että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (ks. esim. PeVL 1/2018 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on uudemmassa lausuntokäytännössään ottanut kantaa kansallisen henkilötietojen käsittelyä koskevan erityissääntelyn tarpeeseen. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Näin ollen kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (PeVL 2/2018 vp, s. 5, PeVL 14/2018 vp, s. 4—5 ja PeVL 17/2018 vp, s. 5—6).

Ilmoitusvelvollisuuden perustuslainmukaisuutta arvioitaessa on huomioitava se, että vaikka esityksessä ei sinänsä säädetä valvontaviranomaisille uutta tietojensaantioikeutta, ei valvontaviranomaisen pyyntö kuitenkaan ohjaa luovutettavien tietojen sisältöä. Asiallisesti ilmoitusvelvollisuudessa on kysymys oma-aloitteisesta salassapidettävien tietojen antamisesta valvontaviranomaiselle. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Erityisesti perustuslakivaliokunta katsoo tällä seikalla olevan merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn kohdalla. Perustuslakivaliokunnan mukaan arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on sanotun johdosta, tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa, edelleen syytä arvioida myös aiemman sääntelyn laintasoisuutta koskevan käytännön pohjalta. Siinä arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattu täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. PeVL 14/2018 vp, ks. myös esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja mahdollisuus luovuttaa tietoja ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta tarpeellisiin tietoihin, jos tarkoitettut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus tietojen välttämättömyydestä. (ks. esim. PeVL 10/2014 vp, s. 6/II, PeVL 17/2016 vp, s. 5—6 ja PeVL 38/2016 vp, s. 2—3). Salassa pidettävien tietojen antaminen on tämän vuoksi esityksessä sidottu sellaisten tietojen antamiseen, jotka ovat välttämättömiä ilmoitusvelvollisuuden täyttämiseksi tai, asian edetessä valvontaviranomaisille, asian käsittelemiseksi aluehallintovirastossa tai Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastossa. Jo voimassa olevan lainsäädännön mukaan kyseiset valvontaviranomaiset voivat kuitenkin saada näitä tietoja ja tiedonsaannin intressi on katsottu tässä yhteydessä salassapidon intressiä painavammaksi. Ilmoitusvelvollisuuden myötä näiden tietojen antaja voi olla varhaiskasvatushenkilöstöön kuuluva henkilö. Menettely ei ole aivan uusi, sillä varhaiskasvatushenkilöstöön

kuuluva on kuitenkin myös aiemmin saattanut tehdä epäkohtailmoituksia tai kanteluita ilman nyt esitettyä nimenomaista velvollisuutta tähän.

Esitys on linjassa myös Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 59—60/1991, jälj. lapsen oikeuksien sopimus) kanssa. Sopimus on ollut Suomessa laintasoisena voimassa vuodesta 1991 saakka. Lapsen oikeuksien sopimus velvoittaa sopimusvaltion turvaamaan lapsille oikeuden suojeluun ja huolenpitoon, osuuden yhteiskunnan voimavaroista sekä oikeuden osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon ja yhteiskuntaelämään. Lapsen oikeuksien sopimukseen kirjattujen lasten oikeuksien tulee toteutua koko lapsiväestön ja jokaisen lapsen elämässä. Lapsella yleissopimuksessa tarkoitetaan alle 18-vuotiasta henkilöä. Sopimuksen mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi. Sopimuksen 3 artiklassa todetaan, että kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lasten etu. Sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon ottaen huomioon hänen vanhempiansa, laillisten huoltajiensa tai muiden hänestä oikeudellisessa vastuussa olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet. Tähän pyrkiessään sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädäntö- ja hallintotoimiin. Sopimuksen 28 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaisen lapsen oikeuden saada opetusta. Tämä oikeus pitää sisällään myös oikeuden varhaiskasvatukseen. Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (SopS 27/2016) velvoittaa huomioimaan erityisesti vammaiset lapset. Sopimuksen 7 artiklan mukaisesti sopimusvaltioiden on huolehdittava, että kaikissa vallitsevissa tilanteissa vammaiset lapset voivat nauttia kaikista ihmis-oikeuksista ja perusvapauksista täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti muiden lasten kanssa. Kaikissa vammaisia lapsia koskevissa toimissa on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu.

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

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan varhaiskasvatuslain (540/2018) 36 §:n otsikko sekä
lisätään 36 §:ään uusi 3 momentti sekä lakiin uusi 57 a ja 57 b § seuraavasti:

36 §

Päiväkodin henkilöstön mitoituksesta poikkeaminen

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

57 a §

Henkilökunnan ilmoitusvelvollisuus

Varhaiskasvatushenkilöstöön kuuluvan on toimittava siten, että lapsen varhaiskasvatus toteutetaan tässä laissa edellytetyllä tavalla.

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

Ilmoitus voidaan tehdä salassapitosäännösten estämättä, jos se on välttämätöntä ilmoitusvelvollisuuden täyttämiseksi.

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

57 b §

Toimenpiteet ilmoituksen johdosta

Edellä 57 a §:n 2 momentissa tarkoitetun ilmoituksen vastaanottaneen varhaiskasvatuksen toimipaikan toiminnasta vastaavan henkilön tulee ilman aiheetonta viivytystä käynnistää tarvittavat toimet epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistamiseksi.

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

Varhaiskasvatuksen johtavan viranhaltijan on ilmoitettava asiasta edelleen aluehallintovirastolle tai Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirastolle, jos epäkohtaa tai ilmeisen epäkohdan uhkaa ei 1 ja 2 momentissa mainituista toimenpiteistä huolimatta poisteta. Ilmoitus voidaan tehdä salassapitosäännösten estämättä, jos se on välttämätöntä asian käsittelemiseksi aluehallintovirastossa tai Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirastossa.

HE 249/2020 vp

Aluehallintovirasto tai Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto voi antaa määräyksen epäkohdan poistamiseksi ja päättää sitä koskevista lisätoimenpiteistä siten kuin 58 §:ssä säädetään.

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

Jos varhaiskasvatustoimintaa epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistamiseksi muutetaan ja muutoksella on erityistä merkitystä lapsen kasvun ja kehityksen kannalta, on toiminnan muutoksesta ilmoitettava muutoksen kohteena olevan lapsen vanhemmalle tai muulle huoltajalle.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 ____.

Helsingissä 17.12.2020

Pääministeri

Sanna Marin

Opetusministeri Li Andersson

Laki

varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan varhaiskasvatuslain (540/2018) 36 §:n otsikko sekä
lisätään 36 §:ään uusi 3 momentti sekä lakiin uusi 57 a ja 57 b § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

36 §

36 §

Päiväkodin mitoituksesta poikkeaminen

*Päiväkodin **henkilöstön** mitoituksesta poikkeaminen*

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

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

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

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

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

57 a §

Henkilökunnan ilmoitusvelvollisuus

Varhaiskasvatushenkilöstöön kuuluvan on toimittava siten, että lapsen varhaiskasvatus toteutetaan tässä laissa edellytetyllä tavalla.

Edellä 1 momentissa tarkoitettun henkilön on ilmoitettava viipymättä varhaiskasvatuksen toimipaikan toiminnasta vastaavalle henkilölle, jos hän tehtävissään huomaa epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan lapsen var-

Voimassa oleva laki

Ehdotus

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

Ilmoitus voidaan tehdä salassapitosäännösten estämättä, jos se on välttämätöntä ilmoitusvelvollisuuden täyttämiseksi.

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

57 b §

Toimenpiteet ilmoituksen johdosta

Edellä 57 a §:n 2 momentissa tarkoitettun ilmoituksen vastaanottaneen varhaiskasvatuksen toimipaikan toiminnasta vastaavan henkilön tulee ilman aiheetonta viivytystä käynnistää tarvittavat toimet epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistamiseksi.

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

Varhaiskasvatuksen johtavan viranhaltijan on ilmoitettava asiasta edelleen aluehallintovirastolle tai Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle, jos epäkohtaa tai ilmeisen epäkohdan uhkaa ei 1 ja 2 momentissa mainituista toimenpiteistä huolimatta poisteta. Ilmoitus voidaan tehdä salassapitosäännösten estämättä, jos se on välttämätöntä asian käsittelemiseksi aluehallintovirastossa tai Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastossa.

Aluehallintovirasto tai Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto voi antaa määräyksen epäkohdan poistamiseksi ja päättää sitä koskevista lisätoimenpiteistä siten kuin 58 §:ssä säädetään.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

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

Jos varhaiskasvatustoimintaa epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistamiseksi muutetaan ja muutoksella on erityistä merkitystä lapsen kasvun ja kehityksen kannalta, on toiminnan muutoksesta ilmoitettava muutoksen kohteena olevan lapsen vanhemmalle tai muulle huoltajalle.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .