

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatustien muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatustia.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatustien tietovarantoa koskevaa sääntelyä siten, että kuntien ja kuntayhtymien olisi tallennettava tietovarantoon varhaiskasvatustessa annettavan tuen ja tukipalveluiden hallintopäätösten lukumäärät. Esityksen mukaan kunta tai kuntayhtymä tallentaisi lapsen iän perusteella jaoteltuina lukumäärätiedot hallintopäätöksistä, joiden perusteella lapsi saa varhaiskasvatustessa tehostettua tai erityistä tukea taikka yleisen tuen tukipalveluita. Tiedonkeruu kattaisi kaikki Manner-Suomen kunnat ja yksityiset palveluntuottajat.

Esityksen tavoitteena on parantaa varhaiskasvatusta koskevaa tietopohjaa, kun varhaiskasvatustien tietovarannosta olisi saatavilla määrällistä tietoa kuntien ja kuntayhtymien tekemistä hallintopäätöksistä varhaiskasvatustien tukeen ja eri tukimuotoihin liittyen.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024.

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 lainsäädännöllinen perusta	4
2.2 Varhaiskasvatuksessa annettava tuki	4
2.3 Varhaiskasvatuksen tietotuotanto.....	5
3 Tavoitteet	6
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	6
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	6
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	7
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	10
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	10
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	11
6 Lausuntopalaute	12
7 Säännöskohtaiset perustelut	13
8 Voimaantulo	14
9 Toimeenpano ja seuranta	14
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisympäristö	14
LAKIEHDOTUS	17
Laki varhaiskasvatuslain muuttamisesta	17
LIITE	19
RINNAKKAISTEKSTI.....	19
Laki varhaiskasvatuslain muuttamisesta	19

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Varhaiskasvatuslain (540/2018) kokonaisuudistus tuli voimaan 1.9.2018. Lain voimaantullessa laki ei sisältänyt säännöksiä varhaiskasvatuksessa annettavan tuen rakenteesta. Lapsen oikeutta saada tarvitsemaansa tukea varhaiskasvatuksessa vahvistettiin 1.8.2022 voimaantulleella lakimuutoksella 1183/2021. Uudistuksessa varhaiskasvatukseen luotiin muun muassa yleisen, tehostetun ja erityisen tuen malli, kirjattiin lakiin varhaiskasvatuksen toteuttamisesta inklusiivisten periaatteiden mukaisesti, säädettiin päätösmenettelystä tehostettuun ja erityiseen tukeen siirtämisestä sekä yleisessä tuessa annettavista tukipalveluista ja apuvälineistä.

Lakimuutoksen yhteydessä eduskunta edellytti (EV 195/2021), että lapsen tuen toteutumista ja resursointia varhaiskasvatuksessa seurataan ja sen pohjalta lapsen tukea koskevan sääntelyn muutostarpeista tehdään selvitys sivistysvaliokunnalle vuoden 2024 loppuun mennessä ja lapsen tuen säännösten kehittämistä jatketaan selvityksen esiintuomien muutostarpeiden pohjalta selkeyttäen mm. tuen portaiden määrittelyä ja kriteereitä sekä inklusion tarkempaa määrittelyä ja toteuttamista.

1.2 Valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö käynnisti vuonna 2020 pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaisesti varhaiskasvatuksen sekä perusopetuksen laadun ja tasa-arvon kehittämishjelmat vuosille 2020–2022. Oikeus oppia -kehittämishjelman alaisena työskenteli opetus- ja kulttuuriministeriön nimeämä (VN/4204/2020) oppimisen tuen, lapsen tuen ja inklusion edistämistoimia varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa valmisteleva työryhmä. Työryhmän ja sen jaostojen tehtävänä oli rakentaa entistä tiiviimpää ja tarkoituksenmukaista käsitteellistä, juridista ja toimintakäytäntöihin liittyvää jatkumoa varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen kesken. Asettamis päätöksessä yhdeksi työryhmän tehtäväksi määriteltiin ehdotusten tekeminen teemaan liittyvän lainsäädännön muuttamiseksi.

Työryhmä jätti marraskuussa 2022 loppuraporttinsa¹, jossa esitetään varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa jatkossa toteutettavat lainsäädännölliset ja muut kehittämistoimet. Varhaiskasvatuksen tuen tilastoinnin osalta työryhmä esitti varhaiskasvatuksen tietovarannon (*jäljempänä Varda*) kehittämistä siten, että tarvittavat tuen tiedot voidaan tallentaa Varaan ja raportoida jatkossa vuositilastoissa muiden varhaiskasvatuksesta tilastoitavien asioiden tapaan.

Hallituksen esityksen luonnoksesta on pyydetty lausunnot keskeisiltä sidosryhmiltä. Esitysluonnos oli lausuntokierroksella lausuntopalvelu.fi -palvelussa 14.8.2023—8.9.2023, jossa kaikilla halukkailla oli mahdollisuus antaa lausuntonsa luonnoksesta. Kiireellisestä aikataulusta johtuen lausuntoaika oli ohjeellista kuuden viikon lausuntoaikaa lyhyempi.

¹ Alila, K., Eskelinen, M., Kuukka, K., Mannerkoski, M., & Vitikka, E. (2022). Kohti inklusiivista varhaiskasvatusta sekä esi- ja perusopetusta: Oikeus Oppia – Oppimisen tuen, lapsen tuen ja inklusion edistämistoimia varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa valmistelevan työryhmän loppuraportti. Opetus ja kulttuuriministeriön julkaisu 2022:44. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-813-7>

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat nähtävillä osoitteessa <https://okm.fi/kaikki-okm-hankkeet> tunnuksella OKM024:00/2023.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Varhaiskasvatuksen lainsäädännöllinen perusta

Varhaiskasvatuslain 1 §:ssä säädetään lain tarkoituksesta ja soveltamisalasta. Varhaiskasvatuksen toimintamuotoja ovat varhaiskasvatuslain 1 §:n 2 momentin nojalla päiväkodissa järjestettävä päiväkotitoiminta, perhepäiväkodissa järjestettävä perhepäivähoito sekä avoin varhaiskasvatustoiminta, jota järjestetään toimintaan soveltuvassa paikassa. Varhaiskasvatuslakia sovelletaan lain 1 §:n 3 momentin mukaan kunnan, kuntayhtymän ja yksityisen palveluntuottajan järjestämään tai tuottamaan päiväkotitoimintaan ja perhepäivähoitoon. Varhaiskasvatuslaissa tarkoitettua päiväkotitoimintaa ja perhepäivähoitoa saa järjestää ja järjestäjälle tuottaa kunta, kuntayhtymä ja 9 luvussa tarkoitettu yksityinen palveluntuottaja. Kunta tai kuntayhtymä voi lisäksi lainkohdan 4 momentin nojalla järjestää avointa varhaiskasvatustoimintaa alueellaan esiintyvän tarpeen mukaan tuottamalla toiminnan itse tai hankkimalla sen 3 momentissa tarkoitettulta tuottajalta.

Mainittuja varhaiskasvatuksen varhaiskasvatuslain 1 §:n mukaisia toimintamuotoja koskevat pitkälti samat varhaiskasvatuslain säännökset, vaikkakin avoimen varhaiskasvatuksen osalta sääntely rajautuu muuhun varhaiskasvatustoimintaan verrattuna harvempiin säännöksiin. Varhaiskasvatuksella tarkoitetaan varhaiskasvatuslain 2 §:n mukaisesti lapsen suunnitelmallista ja tavoitteellista kasvatuksen, opetuksen ja hoidon muodostamaa kokonaisuutta, jossa painottuu erityisesti pedagogiikka. Varhaiskasvatuslain 21 §:n 1 momentin nojalla Opetushallitus määrää varhaiskasvatuslakiin perustuen varhaiskasvatussuunnitelman perusteet. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden tarkoituksena on 21 §:n 2 momentin mukaan edistää varhaiskasvatuksen yhdenvertaista toteuttamista koko maassa, toteuttaa tässä laissa säädettyjä varhaiskasvatuksen tavoitteita sekä ohjata varhaiskasvatuksen laadun kehittämistä. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa määrätään varhaiskasvatuksen toteuttamisen keskeisistä sisällöistä, varhaiskasvatuksen järjestäjän ja lapsen vanhempien tai muiden huoltajien välisestä yhteistyöstä, monialaisesta yhteistyöstä sekä lapsen varhaiskasvatussuunnitelman sisällöstä. Opetushallitus valmistelee perusteet yhteistyössä tarvittavien tahojen kanssa.

Varhaiskasvatus on vuonna 2022 päivitetyn *Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden* (2022) mukaan osa suomalaista koulutusjärjestelmää sekä tärkeä vaihe lapsen kasvun ja oppimisen polulla. Huoltajilla on ensisijainen vastuu lasten kasvatuksesta. Varhaiskasvatus tukee ja täydentää kotien kasvatustehtävää ja vastaa omalta osaltaan lasten hyvinvoinnista. Varhaiskasvatus muodostaa yhdessä esi- ja perusopetuksen kanssa lasten hyvinvointia, hoivaa ja oppimista edistävän kokonaisuuden.

2.2 Varhaiskasvatuksessa annettava tuki

Varhaiskasvatukseen osallistuvalla lapsella on oikeus saada kehityksensä, oppimisensa ja hyvinvointinsa edellyttämää yleistä, tehostettua tai erityistä tukea. Lapsen oikeus varhaiskasvatuksessa annettavaan tukeen vahvistui merkittävästi 1.8.2022, kun varhaiskasvatuslakiin lisättiin uusi 3 a luku. Luvussa säädetään lapsen oikeudesta varhaiskasvatuksessa annettavaan tukeen, annettavasta tuesta ja tuen toteutuksesta, tuen tarpeen arvioinnista sekä tuen hallintopäätöksen tekemisestä.

Varhaiskasvatuslain 15 a §:n 1 momentin mukaan varhaiskasvatukseen osallistuvalla lapsella on oikeus saada hänen yksilöllisen kehityksensä, oppimisensa ja hyvinvointinsa edellyttämää

yleistä tukea heti tuen tarpeen ilmettyä osana varhaiskasvatuksen perustoimintaa. Pykälän 2 momentin mukaan, kun yleinen tuki ei riitä tai lapsi tarvitsee vahvempaa tukea, voidaan tukea antaa tehostettuna tukena lapsen yksilöllisten tarpeiden mukaan. Tehostettu tuki muodostuu säännöllisistä ja samanaikaisesti toteutettavista useista tukimuodoista. Erityisestä tuesta säädetään pykälän 3 momentissa. Varhaiskasvatuksessa lapselle on annettava tukea yksilöllisesti suunniteltuna erityisenä tukena, kun yleinen tuki tai tehostettu tuki ei riitä. Erityinen tuki muodostuu useista tukimuodoista ja on jatkuvaa ja kokoaikaista.

Varhaiskasvatuslain 15 e §:n mukaan tehostetusta ja erityisestä tuesta on tehtävä hallintopäätös viipymättä. Päätöksessä on mainittava 15 b §:n mukaiset tuen muodot, varhaiskasvatuksen järjestämispaikka ja 15 c §:n mukaiset tukipalvelut. Lapsen 15 c §:n mukaisista tukipalveluista tulee antaa hallintopäätös silloin, kun asiasta ei päätetä tehostetun tai erityisen tuen päätöksen yhteydessä. Päätöksen tekee varhaiskasvatuksen järjestämisvastuussa oleva kunta. Jos kyseessä on yksityisen palveluntuottajan järjestämä varhaiskasvatus, päätöksen tekee palveluntuottajan esityksestä varhaiskasvatuksen toimipaikan sijaintikunta. Lapsen saadessa varhaiskasvatusta ostopalveluna hankitussa varhaiskasvatuksessa hallintopäätöksen tekee varhaiskasvatuksen järjestämisvastuussa oleva kunta. Vastaavasti palvelusetelin myöntänyt kunta tekee tukea koskevan hallintopäätöksen. Huoltajan yksityisen hoidon tuella hankkimassa varhaiskasvatuslain 9 luvun mukaisessa varhaiskasvatuksessa, jossa kunnalle ei muodostu varhaiskasvatuslain 6 §:n mukaista järjestämisvastuuta suhteessa lapseen, hallintopäätöksen tekee varhaiskasvatuksen toimipisteen sijaintikunta varhaiskasvatuksen tuottajan esityksestä.

Varhaiskasvatuksessa annettavan tuen tietoja ei tällä hetkellä tallenneta Opetushallituksen ylläpitämään varhaiskasvatuksen tietovarantoon (Varda) eikä tuesta tehdä systemaattista, säännöllistä tai keskitettyä tilastointia. Viimeisin varhaiskasvatuksessa annettavaa tukea käsittelevä tilastoraportti on vuodelta 2016 ja se toteutettiin silloisen varhaiskasvatuksen tilastoviranomaisen Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen toimesta.² Tällä hetkellä ajantasaista tietoa varhaiskasvatuksessa annettavasta tuesta saadaan Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta alle 16-vuotiaiden vammaistuen osalta ja kuuden suurimman kaupungin tekemästä niin sanotuista Kuusikko-raporteista. Tilannekuva varhaiskasvatuksessa annettavasta tuesta paranee hieman, kun Tilastokeskus toteuttaa vuonna 2023 annettavasta tuesta erillistiedonkeruun tammikuussa 2024. Erillistiedonkeruun taustalla on 1.8.2022 voimaan tullut varhaiskasvatuslain muutos, jolla varhaiskasvatukseen osallistuvan lapsen oikeutta tukeen vahvistettiin. Lakimuutosta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 148/2021 vp, s. 39) todetaan, että opetus- ja kulttuuriministeriö kehittää tuen tilastotiedonkeruuta vastaamaan ehdotettua lainsäädäntöä.

2.3 Varhaiskasvatuksen tietotuotanto

Opetushallituksen ylläpitämä varhaiskasvatuksen tietovaranto Varda sisältää tietoja Manner-Suomen varhaiskasvatuksesta. Vardasta ja sinne tallennettavista tietosisällöistä säädetään varhaiskasvatuslain 13 luvussa. Varhaiskasvatustoimijat eli kunnat, kuntayhtymät ja yksityiset varhaiskasvatuksen palveluntuottajat (yksityiset päiväkodit, ryhmäperhepäiväkodit ja perhepäiväkodit) tallentavat Vardaan varhaiskasvatustoimijan ja toimipaikkojen, lasten ja heidän huoltajiensa sekä työntekijöiden tietoja.

² Säkkinen, S. ja Kuoppala, T. (2017) Varhaiskasvatus 2016: Kuntakyselyn osaraportti. THL:n tilastoraportti 30/2017. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/135184/TR30_17_vaka_kuntakysely_u.pdf

Ennen Vardaa varhaiskasvatuksesta kerättiin säännöllisin tiedonkeruin tilastot, jotka kattoivat varhaiskasvatuksessa olevien lasten lukumäärät lasten iän ja varhaiskasvatuksen toimintamuodon mukaan. Vuosittaista tilastotietoa täydennettiin kolmen vuoden välein toteutettavilla niin sanotuilla erillistiedonkeruilla, joilla kerättiin tietoa muun muassa tukea tarvitsevien, maahanmuuttajataustaisten ja vuorohoidossa olevien lasten määristä sekä asiakasmaksuista. Vardan käyttöönoton myötä varhaiskasvatuksen kansallinen tietopohja on vahvistunut ja monipuolistunut huomattavasti. Vardan kautta saadaan yhteismitallista, laadukasta ja vertailukelpoista tietoa, jota voidaan hyödyntää esimerkiksi varhaiskasvatuksen tutkimuksessa, raportoinnissa ja tilastoinnissa sekä viranomaisten lakiperustaisessa toiminnassa, kuten varhaiskasvatuksen kehittämisessä ja päätöksenteossa sekä suunnittelu- ja ohjaustyössä.

Varhaiskasvatuslain 73 §:n mukaan varhaiskasvatuksen tietovarantoon sisältyviä tietoja voidaan luovuttaa viranomaiselle varhaiskasvatustietojen luovutuspalvelun avulla viranomaisen lakiin tai laissa säädettyyn tehtävään perustuvan tiedonsaantioikeuden nojalla, salassa pidettäviä tietoja kuitenkin vain, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen laissa erikseen nimenomaisesti säädetään. Lisäksi Opetushallitus voi tuottaa Varaan tallennetuista tiedoista varhaiskasvatuksen arvioinnin, kehittämisen, tilastoinnin, tutkimuksen ja muun seurannan sekä ohjauksen tietoaineistoja siten kuin opetus- ja kulttuuriministeriö määrää. Rekisteröidyille Varda tarjoaa pääsyn omien ja huollettavan tietojen katseluun Vardan kansalaisnäkyvän kautta.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on kehittää varhaiskasvatuksen tuen tiedonkeruuta siten, että saataisiin säännöllisesti ajantasaista määrällistä tietoa kuntien ja kuntayhtymien tekemistä hallintopäätöksistä varhaiskasvatuksen eri tukimuotoihin liittyen. Tietoa voitaisiin hyödyntää varhaiskasvatuksen valtakunnallisessa ja alueellisessa suunnittelussa, ohjauksessa, seurannassa, arvioinnissa, tilastoinnissa ja tutkimuksessa sekä viranomaisten lakisääteisten tehtävien hoitamisessa. Lisäksi esityksen tavoitteena on parantaa varhaiskasvatusta koskevaa tietopohjaa.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatuslain 13 luvun varhaiskasvatuksen tietovarantoa koskevaa sääntelyä. Kuntien ja kuntayhtymien olisi tallennettava tietovarantoon tekemiensä varhaiskasvatuksessa annettavan tuen ja tukipalveluiden hallintopäätösten lukumäärät. Esityksen mukaan kunta tai kuntayhtymä tallentaisi lapsen iän perusteella jaotellut lukumäärätiedot hallintopäätösten määristä, joiden perusteella lapsi saa varhaiskasvatuksessa tehostettua tai erityistä tukea taikka yleisen tuen tukipalveluita. Tiedonkeruu kattaisi kaikki Manner-Suomen kunnat ja yksityiset palveluntuottajat. Tietovarantoon ei tallenneta Ahvenanmaan tietoja, joten Ahvenanmaa jäisi tiedonkeruun ulkopuolelle.

Opetushallitus antaisi varhaiskasvatuslain 68 §:n 3 momentin perusteella määräyksen tietojen tarkemmasta tallentamisesta. Määräyksellä tarkennettaisiin sekä kerättävää tietosisältöä että tallennusaikataulua ja -frekvenssiä. Tietosisältöä tulisi tarkentaa muun muassa ikä-muuttujan³ osalta.

³ Tilastokeskuksen erillistiedonkeruussa vuoden 2023 tietojen osalta on käytössä seuraavat ikäryhmät: alle 3-vuotiaat, 3-4-vuotiaat, 5-vuotiaat ja 6-vuotiaat.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Varhaiskasvatuksen tuen tietojen tallentaminen edellyttää Opetushallitukselta Vardan toimija-tietoihin tietomallimuutoksia sekä muutoksia Vardan käyttöliittymään. Lisäksi on varmistettava tiedon laadun seurantaan, luovutukseen ja käyttöön liittyvät toimenpiteet. Muutostarpeet ovat kuitenkin sen verran vähäisiä, että ne sisältyvät Vardan ylläpitobudjettiin ja ovat toteutettavissa syksyn 2023 aikana. Muutoksesta ei siis aiheudu Opetushallitukselle lisämääräraharakenteita, vaan ehdotetut muutokset ovat toteutettavissa olemassa olevin resurssein.

Varhaiskasvatustoimijalle ehdotetusta muutoksesta ei arvioida syntyvän merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Varhaiskasvatuksen tuen tietojen tallentaminen Vardaan toteutetaan siten, että kaikilla varhaiskasvatuksen järjestämistä vastaavilla olevilla kunnilla on mahdollisuus hyödyntää käyttöliittymätallennusta.⁴ Tässä tallennustavassa virkailija kokoaa summatasoiset päätösten lukumäärätiedot kunnan omista toiminnanohjausjärjestelmistä ja tuo ne manuaalisesti lomakkeelle, jonka tallentamalla tieto siirtyy Vardaan. Kunta ei tarvitse muutoksia järjestelmien väliin integraatioihin tietojen viemiseksi Vardaan.

Käyttöliittymätallennusta hyödynnettäessä varhaiskasvatustoimijan ainoat kulut syntyvät henkilöstöstä, joka tarvitaan tietojen keräämiseen ja koostamiseen tallennusaikataulun mukaisesti. Tiedonkeruun valmistelussa on tunnistettu, ettei käyttöliittymätallennus mahdollista tiedonkeruun automatisointia ja näin ollen se lisää hallinnollista työtä. Tähän tallennusvaihtoehtoon päädyttiin, jotta tiedonkeruun taloudelliset vaikutukset kunnissa pysyisivät maltillisina ja arvioitavissa. Hallinnollisen työmäärän kasvu arvioidaan muissa vaihtoehdoissa tarvittavia järjestelmä- ja rajapintamuutoksia vähäisemmiksi, sillä tiedot tallennetaan maksimissaan kaksi kertaa vuodessa ja varhaiskasvatustoimijan oletetaan seuraavan voimassa olevien hallintopäätösten määrää myös omien tehtäviensä hoitamista varten.

Automaattisempaa tallennusvaihtoehtoa tarvitseville kunnille tarjotaan käyttöliittymätallennuksen rinnalla vaihtoehtoa tallentaa tuen tiedot Vardaan integraation kautta. Mikäli varhaiskasvatustoimija hyödyntää integraatiota tuen tietojen siirtämisessä Vardaan, edellyttäisi tiedonkeruun lisäksi toimijalle tietojärjestelmä- ja rajapintamuutoksia sekä mahdollisesti myös toiminnanmuutoksia. Muutos olisi kertaluonteinen ja on mahdollista, että kustannukset jakautuvat useamman samaa järjestelmää käyttävän kunnan kesken. Arvio kustannuksista olisi 10 000 – 20 000 euroa. Esimerkiksi Espoon kaupunki on arvioinut muutosten kustannukseksi 20 000 euroa. Kustannusten arviointia hankaloittaa varhaiskasvatustoimijan ja järjestelmätoimittajien väliset sopimukset, joiden hinnoittelussa on vaihtelua.

Viranomaisvaikutukset

Varhaiskasvatuksen tietovarannon ylläpitäjälle, Opetushallitukselle, tiedonkeruun arvioidaan tuottavan kertaluonteisen ja työmäärältään kohtuullisen tehtävän. Tuen tietojen lisääminen edellyttäisi Opetushallitukselta tietovarannosta annetun dokumentaation päivitystä, käyttöönottoon

⁴ Tuen tietokokonaisuudelle on suunniteltu toteutettavaksi Vardaan oma käyttöliittymänäkymä ja omat käyttöoikeudet. Vastaava ratkaisu on tehty Vardassa aiemmin vuokratun henkilöstön tietojen tallentamista varten. Tämä mahdollistaa sen, ettei integraation käyttö varhaiskasvatustietojen tallentamisessa estä tuen tietojen tallentamista käyttöliittymällä.

liittyvää asiakaspalvelua ja neuvontaa sekä tietokenttien lisäämistä tietovarantoon ja sen käyttöliittymään.

Vardaan tallennetaan jo nyt summatasoista tietoa esimerkiksi vuokratusta henkilöstöstä. Ehdotettu tuen hallintopäätösten lukumäärätietojen tallentaminen toisi varhaiskasvatustoimijoille vähäisen työmäärälisäyksen, sillä varhaiskasvatustoimijat seuraavat hallintopäätösten määrää myös omia tehtäviään varten. Tiedonkeruussa myös käytettäisiin samoja jo totuttuja tallennuspäiviä. Lisäksi kunnat ja kuntayhtymät ovat toteuttaneet vastaavan tietojen koostamisen jo ennen tietojen ensimmäistä ehdotettua tallentamista Vardaan Tilastokeskuksen erillistiedonkeruun takia.

Vaikutukset lapsiin ja perheisiin

Tiedonkeruun toteutuksen näkökulmasta ehdotuksella ei arvioida olevan suoria vaikutuksia lapsiin ja perheisiin. Tiedot varhaiskasvatuksessa annettavasta tuesta tallentaisi kunta eikä tallentaminen edellyttäisi toimenpiteitä lapsilta tai heidän perheiltään.

Esityksessä ehdotetulla tiedonkeruulla arvioidaan olevan kuitenkin laajempia positiivisia vaikutuksia lapsiin, perheisiin ja lasten oikeuksien toteutumiseen. Systemaattinen varhaiskasvatuksen tuen tiedonkeruu mahdollistaa varhaiskasvatustoimijoille lasten tarvitsemien tuen tarpeiden paremman ennakkoinnin. Ennakkoinnin myötä lapsen tarvitseman tuen järjestäminen ja toteutuminen vahvistuvat. Tiedonkeruu edellyttää yhdenmukaisia tietomääriä. Niiden avulla saadaan yhteismitallista ja vertailukelpoista tietoa varhaiskasvatuksessa annettavasta tuesta kunnittain, ja lasten tuen tarvetta ja sen toteutumista voidaan seurata jatkossa kansallisesti sekä alueellisella tasolla. Tämän pohjalta voidaan seurata, miten lapsen oikeus tarvitsemaansa tukeen toteutuu tai kehittyy tulevaisuudessa. Tiedon perusteella voidaan toteuttaa tarkempia tutkimuksia ja kehittämistoimenpiteitä. Lisäksi kunnat ja varhaiskasvatuksen ohjausviranomaiset voivat hyödyntää tietovarannon tietoja päätöksenteon tukena. Viranomaispäätösten perustuminen luotettavaan, vertailtavaan ja viralliseen dataan edistää osaltaan lapsen oikeuksien toteutumista.

Tuen tiedonkeruu mahdollistaa myös tarvittaessa tuen jatkumon seurannan varhaiskasvatuksesta esi- ja perusopetukseen. Tiedon pohjalta voidaan esimerkiksi tarkastella, miten varhaiskasvatuksessa tehostetusta tai erityisestä tuesta annettujen päätösten määrä 5- ja 6-vuotiaiden ikäryhmissä vertautuu seuraavina vuosina esi- ja perusopetuksessa annettuihin päätöksiin.⁵

Esitystä valmisteltaessa katsottiin, että laajempi ja yksityiskohtaisempi tiedonkeruu saattaisi kehittää varhaiskasvatuksesta annettavan tuen tietopohjaa esitettyä paremmin. Tämä voisi osaltaan edistää varhaiskasvatuksesta annettavan tuen seuranta- ja kehittämistä, ja näin parantaa lapsen oikeuksien toteutumista. Yksityiskohtaisemman summatasoisen tiedonkeruun haasteena on kuitenkin lasten tietosuojaan liittyvät ongelmat. Mitä tarkemmalla tasolla tietoa kerätään, sitä helpompi yksittäinen lapsi on tietojoukosta välillisesti tunnistaa etenkin lapsimäärältään pienillä varhaiskasvatustoimijoilla. Lisäksi varhaiskasvatustoimijat toivat tiedonkeruuseen liittyvissä keskusteluissa esille, että eivät tällä aikataululla pysty toteuttamaan yksityiskohtaisempaa tiedonkeruuta.

⁵ Esi- ja perusopetuksessa annettavan tuen tilastot ovat tarkasteltavissa Opetushallinnon tilastopalvelu Vipusessa osoitteessa: <https://vipunen.fi/fi-fi/perus/Sivut/Erityinen-ja-tehostettu-tuki.aspx>

Sukupuolivaikutukset

Varhaiskasvatuksessa annettavalla tuella on tunnistettuja sukupuolivaikutuksia. Varhaiskasvatuksen tukea koskevassa hallituksen esityksessä (HE 148/2021 vp) katsottiin, että esitys parantaa erityisesti poikien asemaa koulutuspolulla. Terveys- ja hyvinvoinnin laitoksen vuoden 2016 selvityksen mukaan tukea tarvitsevista lapsista 72 prosenttia oli poikia.⁶ Esityksessä todettiin, että tuen kohdentaminen sitä tarvitseville jo varhaisessa vaiheessa koulupolulla tekee siitä tehokkaampaa verrattuna tilanteeseen, jossa tuen tarpeeseen vastattaisiin myöhemmässä vaiheessa.

Käsillä olevassa esityksessä ehdotetussa varhaiskasvatuksen tuen tiedonkeruussa ei kerättäisi tietoa sukupuolen mukaan. Tähän päädyttiin, jotta yksittäistä lasta ei pystyttäisi tunnistamaan välillisesti tallennettavasta tiedosta. Lisäksi jatkuvan tiedonkeruun olisi tarkoitus pysyä mahdollisimman kevyenä tiedon tallentajille. Nykyisin kaikki varhaiskasvatustoimijat eivät enää kerää tietoa varhaiskasvatukseen osallistuvan lapsen sukupuolesta, minkä takia summatiedon tuottaminen sukupuolen mukaan eroteltuna olisi näille toimijoille vaikeasti toteutettavissa. Joka tapauksessa tavoitteena on, että lapsi saa varhaiskasvatuksessa tarvitsemaansa tukea sukupuolesta riippumatta. Näistä syistä esityksellä ei kehitetä varhaiskasvatuksessa olevista lapsista saatavaa tietopohjaa eri sukupuolten osalta. Tiedonkeruun summatiedot toimivat kuitenkin hyvänä pohjana esimerkiksi mahdolliselle tarkemmalle aiheeseen liittyvälle tutkimustyölle. Lisäksi sukupuolitetiedon lisäämistä tiedonkeruun muuttujaksi kannattaa tarkastella uudelleen, kunhan ensimmäiset tulokset saadaan. Tiedonkeruuta on mahdollista laajentaa tulevaisuudessa, kun se on varhaiskasvatustoimijoiden näkökulmasta toteutettavissa.

Tietosuojavaikutukset

Kerätessä tietoa varhaiskasvatuksessa annettavasta tuesta on tärkeää huomioida, että tiedot ovat varhaiskasvatuslain 40 §:n 2 momentin perusteella salassa pidettäviä ja niitä tulee lähtökohtaisesti käsitellä arkaluonteisina. Perustuslakivaliokunnan mukaan terveydentilätietojen ja muiden arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä tietovarannossa koskevan sääntelyn on oltava tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa. (PeVL 17/2018).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä arkaluonteisiin tietoihin on katsottu kuuluvan tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa luetellut tiedot sekä myös sosiaalihuollon asiakastiedot (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 38). Lisäksi arvioidessaan varhaiskasvatuslain 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 käsittelyyn voi perustuslakivaliokunnan arvion mukaan sisältyä sellaisia riskejä, että niitä on lähtökohtaisesti arvioitava arkaluonteisina tietoina (ks. PeVL 17/2018 vp, s. 6).

Ehdotuksen mukaan varhaiskasvatuksen tuen hallintopäätösten lukumäärät tallennettaisiin tietovarantoon summatasolla, joten tiedonkeruu ei olisi henkilötasoista. Näin ollen yksittäistä lasta, jolle on tehty varhaiskasvatuksen tuen hallintopäätös, ei ole mahdollista tunnistaa tiedoista. Tietojen tallentamisessa otettaisiin huomioon lasten tietosuoja ja minimoitaisiin myös välillisen tunnistamisen riski. Tämän toteuttamiseen on useampia vaihtoehtoja, kuten esimerkiksi tietojen suojaus tallennusvaiheessa, mikäli kunnassa tehtyjen hallintopäätösten määrä on

⁶ Terveys ja hyvinvoinnin laitos (2017), Varhaiskasvatus 2016 : Kuntakyselyn osaraportti, s. 5, taulukko 2: https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/135184/TR30_17_vaka_kuntakysely_u.pdf

alle viisi. Vastaava tietosuojaus olisi mahdollista toteuttaa myös tietojen raportoinnissa ja tilastoinnissa. Näin ollen esitykseen ei sisälly henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä ja niissä rajatuissa tilanteissa, joissa välillinen tunnistettavuus voisi olla mahdollista, olisi kyse pseudonymisoiduista, varhaiskasvatustilaisissa rajattuihin käyttötarkoituksiin käsiteltävistä tiedoista.

Varhaiskasvatustoimijat ja palveluntuottajat käsittelevät jo nykyisen lainsäädännön nojalla lapsen tuen tarvetta, tukitoimia ja niiden toteuttamista koskevia tietoja, sillä tuen suunnittelu, toteuttaminen ja arviointi vaativat henkilötietojen käsittelyä. Ehdotetut muutokset eivät laajentaisi kunnan tai kuntayhtymän sisällä henkilötietoja käsittelevien henkilöiden tai käsiteltävien henkilötietojen piiriä.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Ehdotuksen yhtenä vaihtoehtona on olla toteuttamatta tiedonkeruuta varhaiskasvatuksessa annettavasta tuesta. Tämä johtaisi siihen, että sivistysvaliokunnan edellyttämää tuen toteutumisen seurantaa ei voitaisi toteuttaa eikä tilastointia kehittää. Lisäksi varhaiskasvatustoimijat todennäköisesti kehittäisivät ajan myötä omia tiedonkeruutapojaan, jonka myötä kansallisen yhteismitallisen ja vertailukelpoisen tiedonkeruun toteuttaminen olisi jatkossa haastavampaa.

Tietovarantopohjaisen tiedonkeruun vaihtoehtona on arvioitu varhaiskasvatuksessa annettavan tuen erillistiedonkeruun tilaamista Tilastokeskukselta. Erillistiedonkeruu olisi mahdollista voimassa olevan tilastolain (280/2004) ja varhaiskasvatustilaislain 42 §:n 2 momentin nojalla. Tiedonkeruu edellyttäisi varhaiskasvatustoimijoilta tietojen vuosittaista keräämistä ja koostamista Tilastokeskuksen vaatimassa muodossa. On huomioitava, että Tilastokeskuksessa aineiston työstäminen ja mahdollinen julkaisu vievät aikaa, jolloin on mahdollista, että tiedot olisivat saatavilla Tilastokeskukselta aikaisintaan puolen vuoden päästä tiedonkeruun ajankohdasta. Lisäksi vastaavat opetus- ja kulttuuriministeriön tilaamat Manner-Suomea koskevat yksittäiset tiedonkeruut Tilastokeskukselta ovat kustantaneet noin 70 000-78 000 euroa, joten erillistiedonkeruut toisivat lisää kustannuksia verrattuna olemassa olevan Varda-tietovarannon hyödyntämiseen.

Vaihtoehtoisena ratkaisukeinona on myös arvioitu mahdollisuutta kerätä varhaiskasvatustuen tietoja tietovarantoon sekä henkilötasolla että summatasoisesti laajemmalla tietosisällöllä. Henkilötasoisesta tiedonkeruuta tarkasteltaessa huomioitiin, että lapselle annettavaa tukea koskevat tiedot ovat varhaiskasvatustilaislain 40 §:n 1 momentin perusteella salassa pidettäviä ja niitä tulee lähtökohtaisesti käsitellä arkaluonteisina. Lisäksi tiedot kuuluvat erityisiin henkilötietoryhmiin. Koska varhaiskasvatustuen tietoja käytettäisiin ensisijaisesti kansallisiin ohjaus-, seuranta-, arviointi- ja kehittämistyöhön sekä tilastointiin ja tutkimukseen, ei valmistelun aikana ole tunnistettu tarvetta kerätä tietoja henkilötasolla. Tietojen kerääminen summatasoisesti yksityiskohtaisemmalla tasolla todettiin tällä hetkellä haastavaksi. Varhaiskasvatustoimijat toivat tiedonkeruuseen liittyvissä keskusteluissa esille, että eivät tällä aikataululla pysty toteuttamaan yksityiskohtaisempaa tiedonkeruuta. Varhaiskasvatustuen hallintopäätösten määrien tallentaminen tietovarantoon summatasoisesti olisi tiedonhallinnan, tiedon hyödyntämisen sekä lasten tietosuojan kannalta tarkoituksenmukaisin vaihtoehto, minkä vuoksi on päädytty ehdotuksessa esitettyyn. Tiedonkeruuta tietovarantoon on mahdollista laajentaa tulevaisuudessa, kun se on varhaiskasvatustoimijoiden näkökulmasta toteutettavissa.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Ehdotettua varhaiskasvatuksen tuen tietojen tallentamiseen liittyvää lainsäädäntöä on arvioitu suhteessa Pohjoismaiden lainsäädäntöön varhaiskasvatusjärjestelmien samankaltaisuuden vuoksi.

Islannissa varhaiskasvatuksesta säädetään päiväkotilaissa (Lög um leikskóla 2008 nr. 90). Lain mukaan paikallisen viranomaisen tulee tarjota varhaiskasvatuksen erityispalveluja. Erityispalvelut käsittävät lasten ja heidän perheidensä ja toisaalta myös varhaiskasvatuksen henkilöstön ja heidän työnsä tukemisen. Päätös erityispalvelujen järjestämistavasta kuuluu paikallisille viranomaisille, mutta palvelut on kuitenkin ensisijaisesti pyrittävä järjestämään varhaiskasvatuksessa.

Islannin tilastovirasto kerää vuositilastoa varten tiedot varhaiskasvatuksen järjestäjiltä. Tiedot voi lähettää joko viraston sähköisellä lomakkeella tai tilastoviraston järjestelmiin integroidun varhaiskasvatuksen operatiivisen tietojärjestelmän kautta.⁷ Alle kouluikäisten lasten tuen tarvetta on tilastoitu Islannissa vuodesta 1998 lähtien.⁸

Norjassa varhaiskasvatuksesta säädetään laissa päiväkodeista (Lov om barnehager, Lov-2005-06-17 Nr 64). Laissa säädetään myös lapsen oikeudesta erityiseen tukeen. Lapsella on oikeus erityiseen tukeen, jos lapsella on erityisiä tarpeita. Erityisen tuen tarkoituksena on tarjota lapsille varhaista tukea esimerkiksi kielen ja sosiaalisten taitojen kehittämiseen ja oppimiseen. Erityistä tukea voidaan järjestää joko ryhmässä tai yksilökohtaisesti. Ennen erityisen tuen päätöstä tulee tehdä asiantuntija-arvio, jossa määritellään lapsen tuen tarve. Kunta tekee päätöksen erityisestä tuesta, ja mikäli päätös poikkeaa asiantuntija-arviosta, tulee perustelut kirjata päätökseen.

Norjassa ylläpidetään kansallista rekisteriä päiväkodeista (Nasjonalt Barnehageregister, NBR). Rekisterissä olevat päiväkodit raportoivat vuosittain kansalliseen BASIL-järjestelmään tiedot muun muassa varhaiskasvatukseen osallistuvista lapsista, varhaiskasvatuksen henkilöstöstä sekä erityisen tuen piirissä olevista lapsista. Tiedoista koostetaan kansalliset vuositilastot.⁹

Ruotsissa varhaiskasvatusta koskevat säännökset ovat koululaissa (Skollag 2010:800), jossa Suomen varhaiskasvatusta vastaavasta toiminnasta käytetään termiä *förskola*. Koululain mukaan lapselle, joka tarvitsee kehityksessään erityistä tukea fyysisestä, psyykkisestä tai muusta syystä, on annettava hänen erityistarpeidensa edellyttämä tuki. Lapsen erityisen tuen tarpeen

⁷ Tiedonkeruuta on kuvailtu Islannin tilastoviranomaisen Hagstofa Íslandsin sivuilla osoitteessa <https://rannsokn.hagstofa.is/vefskil2/Default.aspx?col=leikskolar>

⁸ Lisätietoa Islannin tilastoviranomaisen tietoaaineistosta Children in pre-primary institutions receiving special support 1998-2022: https://px.hagstofa.is/pxen/pxweb/en/Samfelag/Samfelag_skolamal_1_leikskolastig_0_IsNemendur/SKO01105.px

⁹ Lisätietoa Norjan opetusviraston sivuilta <https://www.udir.no/in-english/the-education-mirror-2022/kindergarten/children-with-special-education-support/>, <https://www.udir.no/tall-og-forskning/dattainnsamling--kilder/basil/armelding-fra-barnehagene/> sekä <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/barn-med-spesialpedagogisk-hjelp/>

ilmetessä yksikön johtajan on varmistettava, että lapselle tarjotaan tällaista tukea. Ruotsin kouluvirasto Skolverketin julkaisemaan vuosittaiseen varhaiskasvatuksen tilastojulkaisuun ei sisälly tietoja varhaiskasvatuksessa annettusta tuesta.¹⁰

Tanskassa varhaiskasvatusta koskeva sääntely sisältyy päivähoitolakiin (Lov om Dagtilbud nr 1326 af 09/09/2020). Laissa säädetään, että niille lapsille, jotka tarvitsevat kehittyäkseen erityistä tukea esimerkiksi päivähoitossa, tarjotaan tällaista tukea.

Tanskassa on käytössä organisaatietietojen tallentamiseen käytetty päivähoitorekisteri (*dagtilbudsregisteret*), jonne varhaiskasvatustoimijat ovat tallentaneet organisaatietietonsa vuodesta 2021 alkaen.¹¹ Varhaiskasvatuksessa annettavaa tukea ei tarkastella varhaiskasvatuksen vuositilastossa.¹²

6 Lausuntopalaute

Esitysehdotus oli lausuntokierroksella 14.8.—8.9.2023 välisenä aikana. Lausuntoja saatiin yhteensä 18 kappaletta, minkä lisäksi oikeusministeriö ilmoitti, ettei sillä ole esitysluonnoksesta lausuttavaa. Lausuntonsa antoivat Espoon kaupunki, Helsingin kaupunki, Järvenpään kaupunki, Kansallinen koulutuksen arviointikeskus, Lappeenrannan kaupunki, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ, Opetushallitus, Rovaniemen kaupunki, Sodankylän kunta, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, Suomen Kuntaliitto, Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry, Tietosuojavaltuutetun toimisto, Tilastokeskus, Turun kaupunki, Vaasan kaupunki, valtiovarainministeriö ja Vantaan kaupunki.

Ehdotetut muutokset saivat lausunnonantajilta pääasiassa kannatusta. Ehdotusten koettiin tukevan lapsen varhaiskasvatuksessa saaman tuen toteutumisen seurantaa ja vahvistavan varhaiskasvatusta koskevaa tietopohjaa. Osa lausunnonantajista piti ehdotettua hallintopäätösten lukumääriin perustuvaa tiedonkeruutapaa hyvänä, mutta osa olisi kaivannut tiedonkeruuta tarkemmalla tasolla. Nämä lausunnonantajat kokivat, ettei pelkkä hallintopäätösten lukumäärätieto riitä esimerkiksi lainsäädännön muutostarpeiden esiintuomiseksi.

Kriittisimpiä huomioita lausujissa herätti esityksen kustannusvaikutukset. Erityisesti kuntien lausunnoissa edellytettiin, ettei esitetyistä muutoksista saa aiheutua lisäkustannuksia tai ylimääräistä hallinnollista työtä varhaiskasvatuksen järjestäjille. Lausuntopalautteen perusteella esityksen taloudellisia vaikutuksia tarkennettiin. Myös viranomaisvaikutuksia täydennettiin lausuntopalaute huomioiden.

Joissakin lausunnoissa nousi esiin tarve tarkentaa, kerätäänkö tietoa ikäryhmittäin, ikävuosittain vai lapsen syntymävuoden vuoden mukaan. Myös tallennusajankohtien määrää esitettiin vielä harkittavaksi uudelleen. Eräässä launnossa lisäksi pohdittiin, kuuluuko ikäryhmän määrittämisen täsmentäminen sekä tallennusajankohdista määrääminen Opetushallituksen toimivaltaan. Lausuntopalautteen perusteella esityksen säännöskohtaisiin perusteluihin tarkennettiin, mistä

¹⁰ Lisätietoa Ruotsin kouluviraston julkaisusta Barn och personal i förskola (2023), Hösten 2022, 2023:61, <https://www.skolverket.se/getFile?file=11339>

¹¹ Lisätietoa Tanskan lapsi- ja opetusministeriön sivulta Om Dagtilbudsregisteret, <https://viden.stil.dk/display/DATIREG/Om+Dagtilbudsregisteret>

¹² Lisätietoa Tanskan tilastoviranomaisen varhaiskasvatuksen tilastoja koskevilta sivuilta <https://www.dst.dk/da/Statistik/emner/borgere/husstande-familier-og-boern/boernepasning> ja <https://www.dst.dk/da/Statistik/dokumentation/statistikdokumentation/boernepasning-foer-skolestart>

asioista Opetushallitus määräisi varhaiskasvatustalain 68 §:n 3 momentin nojalla. Lausuntokierroksen jälkeen esitykseen tehtiin myös muita teknisiä tarkennuksia.

7 Säännöskohtaiset perustelut

68 §. *Tietojen tallentaminen tietovarantoon.* Voimassa olevan varhaiskasvatustalain 68 §:ssä on säädetty kunnan tai kuntayhtymän ja yksityisen palveluntuottajan velvollisuudesta tallentaa laissa säädetty tiedot tietovarantoon. Pääsääntöisesti kukin varhaiskasvatustoimija tallentaa itse omat tietonsa. Poikkeuksista tähän pääsääntöön säädetään pykälän 2 momentissa. Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kunnan tai kuntayhtymän tallennusvelvollisuus koskisi myös varhaiskasvatuksessa annettavaa tukea ja tukipalveluita koskevien hallintopäätösten lukumääriä. Pykälässä viitattaisiin lain 15 e §:n 2 momenttiin, jossa on säädetty kunnan velvollisuudesta tehdä päätös tuesta ja tukipalveluista. Lainkohdan mukaan päätöksen varhaiskasvatuksen tehostetusta tai erityisestä tuesta taikka tukipalveluista tekee varhaiskasvatuksen järjestämisvastuussa oleva kunta. Jos kyseessä on yksityisen palveluntuottajan järjestämä varhaiskasvatus, päätöksen tekee palveluntuottajan esityksestä varhaiskasvatuksen toimipaikan sijaintikunta. Käytännössä vain hallintopäätöksiä tekevä kunta voisi tallentaa tiedot tekemistään päätöksistä.

Lisäksi pykälän 2 momenttiin ehdotetaan viittaussäännöstä uuteen 70 §:n 5 momenttiin. Lain 70 §:ssä on säädetty tarkemmin niistä varhaiskasvatusta koskevista tiedoista, jotka tietovarantoon tulisi tallentaa.

70 §. *Varhaiskasvatusta koskevat tiedot.* Varhaiskasvatustalain 70 §:ssä on säädetty niistä tiedoista, jotka varhaiskasvatuksen tuottajasta ja sen toimipaikoista, varhaiskasvatuksen henkilöstöstä, varhaiskasvatuksesta olevasta lapsesta ja lapsen vanhemmista tai muista huoltajista on tallennettava tietovarantoon. Pykälään esitetään lisättäväksi lailla 1021/2019 kumotun 5 momentin tilalle uusi 5 momentti. Sen mukaan tietovarantoon olisi tallennettava varhaiskasvatustalain mukaisen tuen ja tukipalveluiden päätösten lukumäärät lapsen iän perusteella jaoteltuina. Tukea ja tukipalveluita koskevasta päätöksenteosta on säädetty varhaiskasvatustalain 15 e §:ssä. Tiedot olisi tallennettava kunnallisista ja yksityisistä palveluntuottajista erikseen.

Tietovarantoon tallennettaisiin ainoastaan päätösten lukumäärät, jolloin henkilötietoja tai päätöksessä olevia salassa pidettäviä tietoja ei käsiteltäisi. Kunnat ja kuntayhtymät ilmoittaisivat yleisen tuen tukipalveluista, tehostetusta tuesta ja erityisestä tuesta tehtyjen päätösten määrät summatasoisina. Tiedot tallennettaisiin lapsen iän perusteella jaoteltuina. Opetushallitus antaisi varhaiskasvatustalain 68 §:n 3 momentin perusteella määräyksen tietojen tarkemmasta tietorakenteesta sekä siitä, miten tiedon tallentajien olisi pidettävä tallennettavat tiedot ajantasaisina. Opetushallituksen toimivaltaan kuuluisi siten esimerkiksi tietojen tallennusajankohdan ja ikäjaottelun määrittely. Opetushallitus voisi määräyksellään myös ohjeistaa tiedonkeruun koskemaan esimerkiksi vain varhaiskasvatuksessa annetun tuen päätöksiä niin, että esiopetuksessa annetun tuen päätökset, eli koulun tai varhaiskasvatuksen yhteydessä annetun esiopetuksen tuen päätökset, jäävät tiedonkeruusta pois. Lisäksi Opetushallitus voisi määräyksessään tarkentaa, tulisiko kunnan järjestämä, mutta yksityisessä toimipaikassa ostopalveluna tai palvelusetelillä tuotettu varhaiskasvatus tallentaa kunnallisen vai yksityisen toiminnan alle. Määräyksellä varmistettaisiin tietojen yhdenmukaisuus ja se, että tiedonkeruulla voidaan vastata keskeisiin tukeen liittyviin tietotarpeisiin. Opetushallitus ottaisi määräyksessään huomioon, että tietosuojan ja tietoturvaan liittyvät vaatimukset toteutuvat tiedon tallentamisessa, säilyttämisessä ja luovuttamisessa.

72 §. *Tietovarannon tietojen säilytysaika.* Pykälän 1 momentissa oleva viittaus 70 §:n 5 momenttiin poistettaisiin vanhentuneena. Esitettävä muutos on luonteeltaan tekninen.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi *4 momentti*. Sen mukaan varhaiskasvatuksen tuen ja tukipalveluita koskevat lukumäärätiedot olisi säilytettävä tietovarannossa siihen asti, kunnes viisi vuotta on kulunut vuosittaisen tiedonkeruun päättymisestä. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi ensimmäisen tiedonkeruuvuoden (2024) osalta, että 31.8.2024 tallennetut alkuvuoden tuen hallintopäätösten määrät ja 31.1.2025 mennessä tallennetut loppuvuoden hallintopäätösten määrät poistettaisiin tietovarannosta helmikuun 2030 aikana. Varhaiskasvatusta koskevista tietovarantoon tallennettavista tukea ja tukipalveluja koskevista tiedoista säädettäisiin lain uudessa 70 §:n 5 momentissa, johon säännöksessä viitattaisiin. Pykälän nykyinen 5 momentti siirtyisi muutoksen myötä 6 momentiksi ja nykyinen 6 momentti 7 momentiksi.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2024.

9 Toimeenpano ja seuranta

Opetushallitus neuvoo ja tiedottaa varhaiskasvatustoimijoita tulevista muutoksista Vardan tietosisältöön ja integraatioihin. Opetushallitus myös ohjeistaa varhaiskasvatustoimijoita tuen tietojen tallentamisajankohdasta ja tallennusvaihtoehdoista. Opetushallitus tukee varhaiskasvatustoimijoita tiedon laadun kehittämistyössä muun muassa automaattisin muistutusviestein sekä muodostamalla puutteellisista tiedoista yhteenvetoja tietovarannon käyttöliittymään.

Opetus- ja kulttuuriministeriö seuraa ehdotetun sääntelyn toteutumista yhteistyössä Opetushallituksen kanssa sekä valmistelee kerätyn tiedon pohjalta kansallista raportointia seurannan tueksi.

10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esityksen kannalta keskeisiä perusoikeuksia ovat perustuslain (731/1999) 16 §:n mukaiset sivistykselliset oikeudet ja 19 §:n mukainen oikeus sosiaaliturvaan. Lisäksi esitystä arvioidaan perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan näkökulmasta.

Sivistykselliset oikeudet ja oikeus sosiaaliturvaan

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

Hallinnonalan siirto sekä varhaiskasvatustalain uudistamisen yhteydessä tehdyt muutokset ovat tuoneet perustuslailliseen arviointiin mukaan myös perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaisen sivistyksellisten oikeuksien elementit (PeVL 12/2015 vp, s 3 ja PeVL 17/2018 vp, s. 2). Var-

haiskasvatuksen järjestäminen toteuttaa perustuslain 16 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetettua velvollisuutta turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Tämä julkisen vallan velvoite ilmenee varsinkin varhaiskasvatustalain sisällöllisissä tavoitteissa, esimerkiksi lain 3 §:n 1 momentin 2 kohdassa, jonka mukaisesti varhaiskasvatuksen tavoitteena on ”tukea lapsen oppimisen edellytyksiä ja edistää elinikäistä oppimista ja koulutuksellisen tasa-arvon toteuttamista.” Varhaiskasvatusta tuleekin perustuslain näkökulmasta arvioida sekä sosiaalisena että sivistyksellisenä oikeutena.

Esityksen tavoitteena on kehittää varhaiskasvatuksen tuen tiedonkeruuta siten, että jatkossa varhaiskasvatuksen tietovarannon avulla saataisiin säännöllisesti ajantasaista määrällistä tietoa kuntien ja kuntayhtymien tekemistä hallintopäätöksistä varhaiskasvatuksessa annettavaan tukeen liittyen. Kerättyä tietoa voitaisiin hyödyntää varhaiskasvatuksen valtakunnallisessa ja alueellisessa suunnittelussa, ohjauksessa, seurannassa, arvioinnissa sekä tilastoinnissa sekä tutkimuksessa. Viranomaispäätösten perustuminen luotettavaan, vertailtavaan ja viralliseen dataan edistää osaltaan lapsen oikeuksien toteutumista. Varhaiskasvatuksessa annettavaa tukea voitaisiin varhaiskasvatuksen tietovarantoon kerätyn tiedon avulla arvioida laaja-alaisemmin ja paremmin, mikä on lapsen oikeuksien kannalta eduksi. Kuntien ja ohjausviranomaisten mahdollisuus hyödyntää tietovarannon tietoja tietojohdamisessa tukee alueellista tiedon hyödyntämistä palveluiden toimivuuden ja vaikuttavuuden seurannassa, kehittämisessä ja vertailussa, mikä näkyisi parempina palveluina kansalaisille. Ehdotettu sääntely tukee lapsen oikeutta oppimiseen, kasvuun ja hyvinvointiin. Ehdotukset siten edistävät perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettua lapsen hyvinvointia, yksilöllistä kasvua ja perheiden kasvatustehtävää sekä 16 §:ssä tarkoitettuja sivistyksellisiä oikeuksia.

Yksityiselämän suoja

Perustuslain 10 § turvaa yksityiselämän suojan perusoikeutena jokaiselle. Pykälän 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Varhaiskasvatuksen tietovarannossa henkilötasoista tietoa kerätään varhaiskasvatuksesta olevista lapsista, heidän huoltajistaan ja henkilöstöstä. Tietovarantoa koskevalla sääntelyllä onkin ollut valtiosääntöoikeudellisesti merkitystä perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Tämän vuoksi voimassa oleva tietovarantoa koskeva sääntely on täsmällistä ja tarkkarajaista. Laissa on säädetty tarkasti tallennettavista tiedoista, tietojen luovuttamista ja säilyttämisestä sekä eri toimijoiden vastuista, toimivallasta ja velvoitteista.

Esityksessä ehdotetaan, että kuntien ja kuntayhtymien olisi tallennettava tietovarantoon tekemiensä varhaiskasvatuksessa annettavan tuen ja tukipalveluiden päätösten lukumäärät. Kunta tai kuntayhtymä tallentaisi iän perusteella jaoteltuina lukumäärätiedot hallintopäätöksistä, joiden perusteella lapsille annetaan varhaiskasvatuksessa tehostettua tai erityistä tukea taikka yleisen tuen tukipalveluita. Tiedon käyttötarkoituksena olisivat ensisijaisesti kansalliset ohjaus-, seuranta-, arviointi- ja kehittämistehtävät sekä tilastointi. Valmistelun aikana kartoitettiin mahdollisuutta kerätä tiedot henkilötasoisina, mutta henkilötasoiselle tiedonkeruulle ei tunnistettu tarvetta. Asian kannalta merkitystä on myös sillä, että varhaiskasvatustalain 40 §:n 2 momentin mukaan lapsen tuen tarvetta, tukitoimia ja niiden toteuttamista koskevat tiedot sekä lapsen henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointia koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä.

Tietojen tallentamisessa otettaisiin huomioon lasten tietosuoja ja minimoitaisiin myös välillisen tunnistamisen riski. Tämän toteuttamiseen on useampia vaihtoehtoja, kuten esimerkiksi tietojen

suojaus tallennusvaiheessa, mikäli kunnassa tehtyjen hallintopäätösten määrä on alle viisi. Esitykseen ei näin ollen sisälly henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä, joten myöskään arkaluonteista, salassa pidettävää tai tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja ei käsiteltäisi.

Kuntien itsehallinto

Perustuslain 121 §:n 1 ja 2 momentin mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon ja kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kuntalain (410/2015) 7 §:ssä säädetään kunnan hoitavan itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa sekä sille laissa säädetyt tehtävät. Voimassa olevan varhaiskasvatuslain 15 e §:n 2 momentin mukaan päätöksen varhaiskasvatuksen tehostetusta tai erityisestä tuesta ja 15 c §:n mukaisista tukipalveluista tekee varhaiskasvatuksen järjestämisvastuussa oleva kunta. Yksityisen palveluntuottajan varhaiskasvatuksessa päätöksen tekee palveluntuottajan esityksestä varhaiskasvatuksen toimipaikan sijaintikunta. Esityksessä ehdotetaan, että kuntien ja kuntayhtymien tulisi tallentaa tietovarantoon paitsi kunnallisen varhaiskasvatuksen myös teke miensä yksityisen varhaiskasvatuksen hallintopäätösten lukumäärät. Lakiehdotuksella ei kuitenkaan perustettaisi kunnille uusia tehtäviä, sillä kunnat ja kuntayhtymät tekevät voimassa olevan lainsäädännön perusteella hallintopäätökset varhaiskasvatuksessa annettavaan tukeen ja eri tukimuotoihin liittyen.

Säätämisyjärjestys

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan varhaiskasvatuslain (540/2018) 68 §:n 2 momentti ja 72 §:n 1 momentti sekä
lisätään 70 §:ään siitä lailla 1021/2019 kumotun 5 momentin tilalle uusi 5 momentti ja 72
§:ään uusi 4 momentti, jolloin nykyinen 4 ja 5 momentti siirtyvät 5 ja 6 momentiksi, seuraavasti:

68 §

Tietojen tallentaminen tietovarantoon

Edellä 1 momentista poiketen kunta tai kuntayhtymä tallentaa itse tuottamiensa palveluiden lisäksi muiden 5 §:ssä tarkoitettulla tavalla järjestämässään varhaiskasvatuksessa olevien lasten osalta 70 §:n 3 momentin 1 ja 3—7 kohdassa ja 4 momentissa tarkoitettut tiedot. Yksityisen palveluntuottajan on tallennettava 4 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettut tiedot niiden lasten osalta, joiden varhaiskasvatusta ei ole järjestetty 5 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Lisäksi kunta tai kuntayhtymä tallentaa 15 e §:n 2 momentin mukaisesti tekemistään hallintopäätöksistä 70 §:n 5 momentissa tarkoitettut tiedot.

70 §

Varhaiskasvatusta koskevat tiedot

Lisäksi tietovarantoon on tallennettava 15 e §:ssä tarkoitettujen päätösten lukumäärät lapsen iän perusteella jaoteltuina. Tiedot tulee tallentaa kunnallisista ja yksityisistä palveluntuottajista erikseen.

72 §

Tietovarannon tietojen säilytysaika

Edellä 70 §:n 1 momentissa tarkoitettut varhaiskasvatuksen järjestäjää ja tuottajaa koskevat tiedot säilytetään tietovarannossa, kunnes viisi vuotta on kulunut sen kalenterivuoden päättymisestä, jona varhaiskasvatuksen järjestäjän tai tuottajan toiminta lakkasi.

Edellä 70 §:n 5 momentissa tarkoitettut varhaiskasvatuksen tuen hallintopäätöksiä koskevat lukumäärätiedot säilytetään tietovarannossa, kunnes viisi vuotta on kulunut vuosittaisen tiedonkeruun päättymisestä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 _____.

Helsingissä 12.10.2023

Pääministeri

Petteri Orpo

Opetusministeri Anna-Maja Henriksson

Laki

varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti:
muutetaan varhaiskasvatuslain (540/2018) 68 §:n 2 momentti ja 72 §:n 1 momentti, sekä
lisätään 70 §:ään siitä lailla 1021/2019 kumotun 5 momentin tilalle uusi 5 momentti ja 72
§:ään uusi 4 momentti, jolloin nykyinen 4 ja 5 momentti siirtyvät 5 ja 6 momentiksi, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

68 §

68 §

Tietojen tallentaminen tietovarantoon

Tietojen tallentaminen tietovarantoon

Edellä 1 momentista poiketen kunta tai kuntayhtymä tallentaa itse tuottamiensa palveluiden lisäksi muiden 5 §:ssä tarkoitetulla tavalla järjestämässään varhaiskasvatuksessa olevien lasten osalta 70 §:n 3 momentin 1 ja 3—7 kohdassa ja 4 momentissa tarkoitetut tiedot. Yksityisen palveluntuottajan on tallennettava 4 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetut tiedot niiden lasten osalta, joiden varhaiskasvatusta ei ole järjestetty 5 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Edellä 1 momentista poiketen kunta tai kuntayhtymä tallentaa itse tuottamiensa palveluiden lisäksi muiden 5 §:ssä tarkoitetulla tavalla järjestämässään varhaiskasvatuksessa olevien lasten osalta 70 §:n 3 momentin 1 ja 3—7 kohdassa ja 4 momentissa tarkoitetut tiedot. Yksityisen palveluntuottajan on tallennettava 4 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetut tiedot niiden lasten osalta, joiden varhaiskasvatusta ei ole järjestetty 5 §:ssä tarkoitetulla tavalla. *Lisäksi kunta tai kuntayhtymä tallentaa 15 e §:n 2 momentin mukaisesti tekemistään hallintopäätöksistä 70 §:n 5 momentissa tarkoitetut tiedot.*

70 §

70 §

Varhaiskasvatusta koskevat tiedot

Varhaiskasvatusta koskevat tiedot

Lisäksi tietovarantoon on tallennettava 15 e §:ssä tarkoitettujen päätösten lukumäärät lapsen iän perusteella jaoteltuina. Tiedot tulee tallentaa kunnallisista ja yksityisistä palveluntuottajista erikseen.

Voimassa oleva laki

72 §

Tietovarannon tietojen säilytysaika

Edellä 70 §:n 1 ja 5 momentissa tarkoitettujen varhaiskasvatuksen järjestäjää ja tuottajaa koskevat tiedot säilytetään tietovarannossa, kunnes viisi vuotta on kulunut sen kalenterivuoden päättymisestä, jona varhaiskasvatuksen järjestäjän tai tuottajan toiminta lakkasi.

Ehdotus

72 §

Tietovarannon tietojen säilytysaika

Edellä 70 §:n 1 momentissa tarkoitettujen varhaiskasvatuksen järjestäjää ja tuottajaa koskevat tiedot säilytetään tietovarannossa, kunnes viisi vuotta on kulunut sen kalenterivuoden päättymisestä, jona varhaiskasvatuksen järjestäjän tai tuottajan toiminta lakkasi.

Edellä 70 §:n 5 momentissa tarkoitettujen varhaiskasvatuksen tuen hallintopäätöksiä koskevat lukumäärätiedot säilytetään tietovarannossa, kunnes viisi vuotta on kulunut vuosittaisen tiedonkeruun päättymisestä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .