

Asia: VN/25711/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Esityksessä ehdotetaan, että kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetussa laissa säädettäisiin varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmästä, jonka avulla varhaiskasvatuksen järjestäjät ja palveluntuottajat voisivat täyttää lakisääteistä tehtäväänsä arvioida antamaansa varhaiskasvatusta sekä osallistua toimintansa ulkopuoliseen arviointiin. Lisäksi järjestelmän avulla Kansallisen koulutuksen arviointikeskus voisi toteuttaa ulkoisia varhaiskasvatusta koskevia arviointeja, tukea varhaiskasvatuksen järjestäjiä ja palveluntuottajia arviointia ja laadunhallintaa koskevilla asioilla sekä kehittää varhaiskasvatuksen arviointia.

Esitys on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä. Opetus- ja kulttuuriministeriö ja Kansallinen koulutuksen arviointikeskus ovat kehittäneet ja tuottaneet yhteistyössä syysystä 2020 lähtien varhaiskasvatuksen digitaalista laadunarviointijärjestelmää. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.9.2022.

Kuntaliitto suhtautuu myönteisesti varhaiskasvatuslain mukaisen varhaiskasvatuksen laadunarvioinnin kehittämiseen. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että järjestelmän käyttö on kunnille vapaaehtoista ja kunnan omaan harkintaan perustuvaa. Digitaalinen laadunarviointijärjestelmä tuo kuitenkin mahdollisuuden parantaa ja kehittää omaa toimintaansa. Kuntaliitto esittää huolena, että järjestelmä voi synnyttää tilanteen, jossa eri toimijoita vertaillaan toisiinsa, vaikka välinen ei sellaiseen olisi tarkoitettukaan. Tämä on hyvä huomioida järjestelmää kehitettäessä.

Esityksen mukaan yhtenä tavoitteena on ottaa käyttöön kansallisesti yhtenäinen laadunarviointijärjestelmä, jolla mahdollistetaan yhtenäisen, luotettavan ja kumuloituvan arviointitiedon tuottaminen, jota voidaan hyödyntää varhaiskasvatuksen järjestäjien ja yksityisten palveluntuottajien toiminnan kehittämistyössä. Kuntaliitto muistuttaa, että varhaiskasvatuslaissa ei

säädettä tarkemmin, mitä järjestäjien ja palveluntuottajien tulisi arvioida tai miten arviointi toteutetaan. Myös arviointimenetelmät ovat järjestäjien ja palveluntuottajien itse valittavissa. Varhaiskasvatuslaissa veloitetaan järjestäjiä ja yksityisiä palveluntuottajia julkaisemaan arviointiensa keskeiset tulokset. Se miten, missä ja millä laajuudella tulokset tulee julkistaa ei ole tarkemmin määritelty. Keskeisten tulosten julkistamisen osalta voidaan päättää kunnassa. Vaikka tavoitteena olisikin edellä mainittu valtakunnallisen arviointitiedon tuottaminen, ei järjestelmän käyttöön ole veloitetta. Kunta voi toteuttaa ja tuottaa laadukasta varhaiskasvatusta myös itse valitsemansa arviointimenetelmän avulla.

Kuntaliitto on samaa mieltä siitä, että on tärkeää huolehtia siitä, että varhaiskasvatuksen arviointia toteutetaan monipuolisesti ja myös muilla tavoilla kuin laadunarviointijärjestelmän kautta.

Järjestelmän yhteisrekisterin pitäjä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös järjestelmän yhteisrekisterin pitäjyydestä . Varhaiskasvatuslaki velvoittaa varhaiskasvatuksen järjestäjää ja tuot-tajaan paitsi itse arvioimaan toimintaansa, että osallistumaan ulkopuoliseen toimintansa arviointiin. Esityksen mukaan laadunarviointijärjestelmän käyttö olisi kunnille ja yksityisille palveluntuottajille maksutonta ja itsearviointien osalta vapaaehtoista. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmän yhteisrekisterin pitäjyydestä siten, että itsearvioinneissa käsiteltävien henkilötietojen osalta rekisterinpitäjänä toimisivat Kansallinen koulutuksen arviointikeskus ja arvioinnin toteuttava varhaiskasvatuksen järjestäjä tai palveluntuottaja yhdessä.

Kuntaliitto toteaa, että varhaiskasvatuksen järjestäjä rekisterinpitäjänä vastaa siitä, että henkilötietoja käsitellään lain mukaisesti. Itsearvioinnissa rekisterinpitäjänä toimii varhaiskasvatuksen järjestäjä, jonka lakisääteisiin tehtäviin arviointi kuuluu. Oikeus henkilötietojen käsittelyyn perustuu varhaiskasvatuslaissa säädettyyn tehtävään tehdä itsearviointia. Varhaiskasvatuksen järjestäjä määrittelee etukäteen arvioinnin kohteen. Henkilötietojen käsittelyn tulee olla asiallisesti perusteltua sen hetkisen arvioinnin kannalta. Kaikissa käsittelyn vaiheissa voi käsitellä vain sillä hetkellä suoritettavassa arvioinnissa tarpeellisia tietoja. Arviointi tulee suunnitella siten, ettei kerätä tarpeettomia henkilötietoja. Myös vastuu henkilötietojen luovutuksen lain-mukaisuudesta on tietojen luovuttajalla.

Kuntaliitto näkee ongelmallisena, että lausuttavana olevan esitysluonnoksen perusteella on hankala muodostaa käsitystä varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmästä ja saada täyttä varmuutta siitä, käsitteleeö varhaiskasvatuksen järjestäjä järjestelmää käyttäessään henkilötietoja lainsäädännön vaatimalla tavalla. On epäselvää esimerkiksi mihin tarkoitukseen ja mihin perustuen varhaiskasvatuksen järjestäjä voi luovuttaa itsearvioinnissa kerättyjä henkilötietoja toiselle rekisterinpitäjälle, tässä tapauksessa arviointikeskukselle. Myös arviointiaineistojen täydentäminen valtakunnalliseen tietovarantoon tallennetuilla tiedoilla arveluttaa. Asia on varhaiskasvatuksen

järjestäjien sekä yksilöiden oikeusturvan näkökulmasta merkittävä, joten esitystä tulee tältä osin täydentää.

Esitystä tulisi jatkovalmistelun aikana arvioida tarkemmin ainakin tietosuoja-asetuksen sisäänrakennettua ja oletusarvoista tietosuoja koskevan sääntelyn sekä tietosuojaperiaatteiden, kuten henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuusvaatimuksen ja henkilötietojen minimointivaatimuksen näkökulmasta.

Kuntaliitto ehdottaa, että esityksen jatkovalmistelussa laadittaisiin tietojen kulkua kuvaava kaavio esim. siitä, mitä tietoa järjestelmään on tarkoitus laittaa, kuka tietoa saa, mihin käyttötarkoitukseen ja mihin perustuen.

Taloudelliset vaikutukset

Esityksen mukaan laadunarviointijärjestelmän käyttö olisi kunnille ja yksityisille palveluntuottajille maksutonta ja itsearviointien osalta vapaaehtoista. Esityksellä ei ole kuntiin tai yksityisiin varhaiskasvatuksen palveluntuottajiin taloudellisia vaikutuksia. Vaikka järjestelmän käyttäminen perustuu vapaaehtoisuuteen, Kuntaliitto esittää huolena mahdollisten kunnan erilaisiin varhaiskasvatuksen järjestelmiin liittyvien rajapintojen toteuttamisen. Kuntaliitto muistuttaa erityisesti, että varhaiskasvatuksen tietovaranto Vardan osalta varhaiskasvatuslaissa määritellään mitä tietoja sinne voidaan kerätä. Arviointijärjestelmän rajapinnan toteuttaminen Vardaan ei saa lisätä ja aiheuttaa tiedonkeruuta kunnilta.

Mikäli kunta alkaa käyttämään uutta arviointijärjestelmää syntyy kustannuksia hallinnoinnin, henkilöstön kouluttamisen ja järjestelmän käyttöön liittyen. Kuntaliiton näkemyksen perusteella näistä olisi hyvä mainita taloudellisissa vaikutuksissa.

Varhaiskasvatuksen tietovarannon hyödyntäminen

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös varhaiskasvatuksen tietovarannon tietojen hyödyntämisestä järjestelmässä. Vastaustietojen ohella esityksen mukaan laadunarviointijärjestelmässä käsiteltäisiin järjestelmän käyttöoikeuksienhaltijoiden henkilötietoja sekä arvioinnin tiedonkeruuvaiheessa arviointiin osallistuvien työntekijöiden henkilötietoja. Lisäksi varhaiskasvatuksen tietovarannosta haettaisiin rajapinnan avulla arvioinnin toteuttavan järjestäjän tai palveluntuottajan taustatiedot sekä arviointiin vastaavan varhaiskasvatuksen työntekijän taustatiedot, jos vastaajan tiedot on tallennettu tietovarantoon.

Kuntaliitto ei pidä lainkaan tarpeellisena, että laadunarviointijärjestelmään kerättäisiin työntekijöiden henkilötietoja. Kuntaliiton näkemyksen mukaan ne eivät ole laadun itsearviointijärjestelmässä oleellisia tietoja arvioinnin näkökulmasta.

Kuntaliitto pitää hyvänä ja perusteltuna, että järjestelmään ei haeta tai kirjata varhaiskasvatuksessa olevien lasten tai huoltajien taustatietoja.

Kuntaliitto pohtii, mihin perustuen ja miltä osin esityksessä kuvattujen henkilötietojen poiminta sekä vastaustietojen täydentäminen valtakunnallisen varhaiskasvatuksen tietovarannon kautta olisi oikeutettua. Kuntaliitto katsoo, että esitystä tulisi tältä osin täydentää.

Pykäläkohtaiset kommentit

Esityksen 7 §:ssä säädetään varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmästä ja sen käyttötarkoituksesta. Pykälän 4 momentin mukaan, kun arviointikeskus toteuttaa 2 §:n 1 kohdassa tarkoitetun arvioinnin laadunarviointijärjestelmällä, varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan tulee osallistua järjestelmällä toteutettavaan arviointiin.

Kuntaliitto huomauttaa, että esityksen mukaan arviointijärjestelmän käyttö on kunnille ja palveluntuottajille vapaaehtoista. Pykälän perusteella syntyy vaikutelma, että tietyissä tilanteissa arviointijärjestelmän käyttöön tulisi kuitenkin velvoite. Kuntaliitto vaatii esityksessä selvennystä, miten Karvi aikoo käyttää järjestelmää toteuttaessaan 2 §:n mukaista arviointitehtäväänsä. Varhaiskasvatuslain 24 §:n mukaan varhaiskasvatuksen järjestäjän ja tuottajan tulee arvioida antamaansa varhaiskasvatusta sekä osallistua ulkopuoliseen toimintansa arviointiin. Kuntaliiton näkemyksen mukaan, mikäli kunta ei käytä järjestelmää on Karvin mahdollistettava arviointiin osallistuminen toisin.

Kuntaliitto toteaa, että arviointikeskus ei voi käsityksemme mukaan velvoittaa kuntaa käyttämään arviointijärjestelmää sillä, perusteella että se toteuttaa varhaiskasvatuksen toimintaan liittyvää arviointitehtäväänsä. Varhaiskasvatuslaissa ei ole asetettu kunnalle varhaiskasvatuksen arviointiin liittyen tämän kaltaista velvoitetta.

Esityksen 7 a §:ssä esitetään säädettäväksi varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmään tallennettavista vastaustiedoista. Pykälän 2 momentin mukaan tietoja voidaan täydentää varhaiskasvatuksen tietovarantoon tallennetuilla varhaiskasvatuslain 70 §:n 2 momentin 1–5 kohdissa tarkoitetulla varhaiskasvatuksen henkilöstöä sekä muilla järjestelmän käyttötarkoituksen kannalta tarpeellisilla varhaiskasvatuksen järjestäjää, palveluntuottajaa tai toimipaikkaa koskevilla tiedoilla.

Kuntaliiton käsityksen mukaan valtakunnallisten järjestelmien tietosisällöstä ja tietojen säilytysajoista on yleensä lailla säädetty. Kuntaliitto pitää tässä ehdotettua sääntelyä järjestelmään tallennettavista tiedoista varsin avoimena. Kuntaliitto ehdottaa, että esityksen jatkovalmistelussa arvioitaisiin tarkemmin, tulisiko sääntelyn olla tarkkarajaisempaa ja lisäksi tulisi pohtia, miksi tietoa tulee järjestelmässä säilyttää henkilötietona.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi myös uusi 7 b §, jossa säädettäisiin varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmän rekisterinpidosta ja vastuiden jaosta. Tältä osin Kuntaliitto viittaa lausunnossa aiemmin esitettyyn, esityksen perusteella jää epäselväksi mihin tarkoitukseen ja mihin perustuen varhaiskasvatuksen järjestäjä voi luovuttaa itsearviointissa kerättyjä henkilötietoja toiselle rekisterinpitäjälle, tässä tapauksessa arviointikeskukselle.

Lahtinen Jarkko
Suomen Kuntaliitto