



Opetus- ja kulttuuriministeriö
kirjaamo@minedu.fi
varhaiskasvatuslaki@minedu.fi

Lausuntopyyntönnä 24.2.2015; Dnro OKM 15/010/2015

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi varhaiskasvatuslaiksi

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt muun muassa Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi varhaiskasvatuslaiksi. Valvira esittää lausuntonaan seuraavaa:

Yleistä

Eduskunta on nyt lausuttavana olevan esitysluonnoksen antamisen jälkeen hyväksynyt lasten päivähoidosta annetun lain muuttamista koskevan lain (HE 341/2014). Valvira haluaakin huomauttaa tämän seikan vaikeuttavan lausunnon antamista, sillä kyseisellä lailla tulee varmasti olemaan vaikutuksensa tämän esityksen sisältöön.

Lakiesitysluonnoksen mukaan jatkossa valvontaviranomaisina varhaiskasvatusasioissa toimisivat aluehallintovirastot ja Opetushallitus. Valvira pitää tätä muutosta varhaiskasvatuksen hallinnonalasiirrolle luonnollisena ja myös tarpeellisenä muutoksena. Tässä lausunnossaan Valvira kuitenkin haluaa kiinnittää vielä huomiota erityisesti valvontaviranomaisen näkökulmaan liittyviin asioihin.

Ensinnäkin Valvira toteaa luonnoksessa olevan erityisen merkittävää ja kannatettavaa sen, että lapsen etu on nyt ensimmäistä kertaa nostettu varhaiskasvatusta/päivähoitoa koskevaan lainsäädäntöön nimenomaisena säännöksenä. Tällä periaatteella voidaan jatkossa olettaa olevan ohjaavaa vaikutusta myös varhaiskasvatuspalveluita valvovien viranomaisten toimintaan.

Verrattuna nykyisin voimassa olevaan päivähoitolakiin nyt lausuttavana oleva luonnos sisältää runsaasti valvontaa selkeyttäviä ja siten kannatettavia säännöksiä. Näitä ovat esimerkiksi varhaiskasvatuksen tavoitteiden selkeyttäminen (2 a §), varhaiskasvatuspalveluissa tarjottavan ravinnon terveellisyys (2 b §), varhaiskasvatusympäristön turvallisuus (6 §), henkilökohtaisen varhaiskasvatussuunnitelman laatiminen (7 a §), lapsen ja hänen vanhempiansa osallisuuden vahvistaminen (7 b), valtakunnallisten varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden ja kuntakohtaisten varhaiskasvatussuunnitelmien laatiminen (9 §, 9 a §), varhaiskasvatuksen arviointi (9 b §) sekä yhteistyövelvoite muiden hallinnonalojen kanssa (11 e §).

Dnro 1553/00.01.00.00/2015

31.3.2015

Valvira haluaa kuitenkin kiinnittää huomiota esitysluonnoksen lain tarkoituksen määrittävään säännökseen (1 §). Mainitussa pykälässä säädetään sellaisista päivähoidon järjestämisestä koskevista asioista, jotka eivät Valviran mielestä kuulu lain tarkoituksen määrittävän säännöksen osaksi. Valvira katsookin, että kyseessä olevaan pykälään tulisi sen sijaan ottaa kirjaukset lapsen oikeudesta laadukkaisiin ja turvallisiin palveluihin. Asiakasturvallisuus tulisi nostaa tässä esille jo siitäkin syystä, että esimerkiksi toimijoiden lupaehdot perustuvat asiakasturvallisuuden toteutumiseen, ja turvallisuuden valvonta on nimenomaan keskeisin osa toiminnan viranomaisvalvontaa. Nyt lausuttavana olevassa esityksessä turvallisuus on mainittu omavalvontapykälässä, mutta se tulisi Valviran näkemyksen mukaan nostaa vahvemmin esille jo tarkoitussykälässä.

Lisäksi Valvira katsoo, että luonnoksen salassapitovelvollisuudesta poikkeamista koskevaa säännöstä (44 §) on hyvä täsmentää. Tällä hetkellä säännöksen sanamuodon mukaan "Tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä hoitavalla on salassapitovelvollisuuden estämättä oikeus ilmoittaa poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot, jos hän tehtäviä hoitaessaan on saanut tietoja olosuhteista, joiden perusteella hänellä on syytä epäillä jonkun olevan vaarassa joutua väkivallan kohteeksi." Nykyisessä muodossaan säännös jättää avoimeksi sen, viitataanko sanalla "jonkun" nimenomaan varhaiskasvatuksessa olevaan lapseen. Säännöksen sanamuotoa tulisi tältä osin tarkistaa selkeämmäksi.

Uuden sosiaalihuoltolain (1301/2014) mukaisissa palveluissa sovelletaan oikaisuvaatimukseen hallintolain 49 c §:n mukaisesti 30 vuorokauden määräaika. Valvira katsookin, että tämä yhdenmukainen oikaisuvaatimusta koskeva määräaika tulisi ottaa käyttöön myös varhaiskasvatuslaissa, sillä varhaiskasvatuksella on edelleen läheinen liittymäpinta sosiaalihuollon palveluihin. Valviran näkemyksen mukaan tämä selkeyttäisi myös eri hallinnonalojen yhteistyötä.

Valvira kiinnittää huomiota myös siihen, että luonnoksen 45 §:n 3 momentissa sana "oikeus" esiintyy turhaan kahdesti.

Rekisteröintiä koskevat säännökset

Lakiluonnoksen 48 §:ssä on tarkoitus säätää varhaiskasvatusta koskevien tietojen rekisteröinnistä. Säännöksen mukaan aluehallintovirastot ja Opetushallitus tallettaisivat valvontaa koskevat tiedot yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2011) 25 §:ssä tarkoitettuun yksityisten palvelun antajien rekisteriin (Valveri). Valvontaviranomaiset saisivat lakiehdotuksen mukaan oikeuden käyttää Valveriin sisältyviä varhaiskasvatusta koskevia, tehtäviensä hoitamista varten tarpeellisia tietoja.

Valviran näkökulmasta säännös vaikuttaa hyvin ongelmalliselta. Ensinnäkin Valvira kiinnittää huomiota siihen, että esityksestä ei selvästi ilmene, miten säännöksessä tarkoitettu rajattu rekisterin käyttö on käytännössä tarkoitus toteuttaa. Avoimeksi jää esimerkiksi kysymys siitä, kuka päättää mitä tietoja

Dnro 1553/00.01.00.00/2015

31.3.2015

yksityisistä varhaiskasvatuspalvelujen tuottajista kerätään. Tulevien valvovien viranomaisten tarpeet eivät välttämättä vastaa aikaisempia Valverin käyttötarpeita.

Valvira katsoo, että valvonnan siirtyessä Valvirasta Opetushallitukseen tulisi myös rekisterinpitäjyyden siirtyä samalla. Tietojärjestelmäpalveluiden ylläpito kokonaan toisen hallinnonalan viranomaisille ei kuulu Valviran tehtäviin. Esitysluonnoksessa ehdotettu malli asettaisi Valviran puhtaasti tietojärjestelmän palveluntuottajan rooliin, sillä toiminnalla ei olisi enää muuta liittymäpintaa Valviraan.

Tällä hetkellä Valveri-rekisterissä on listattu yksityiset, ilmoituksenvaraiset päivähoitopalvelut. Rekisteri on kuitenkin nykytilassaan hyvin puutteellinen. Nykyisessä mallissa kunnat ilmoittavat päivähoitoa koskevat tiedot aluehallintovirastoille ja aluehallintovirastot puolestaan vievät tiedot Valveriin. Puutteita on kuitenkin ollut niin kuntien päivähoitopalveluita koskevissa ilmoituksissa aluehallintovirastoille, kuin toisaalta aluehallintovirastojen rekisteröimiskäytännöissä.

Esitysluonnoksessa todetaan, että Valveri-rekisterin osalta toimittaisiin siten, että aluehallintovirastot tallettaisivat rekisteriin kuntien niille ilmoittamat tiedot ja Opetushallitus puolestaan huolehtisi omassa valvontatoiminnassaan syntyneiden rekisteriin merkittävien tietojen tallettamisesta. Tällaisenaan säännös vaikuttaa hyvin sekavalta ja jättää avoimeksi muun muassa kysymyksen siitä, kenellä on kokonaisvastuu tietojen oikeellisuudesta. Lisäksi säännös voi aiheuttaa ongelmia kirjaamiskäytäntöjen yhdenmukaisuuden suhteen.

Esitysluonnoksen 46 §:ssä puolestaan ehdotetaan, että kuntien olisi pidettävä omia rekisterejään kuntaan ilmoituksen tehneistä yksityisistä palvelujen tuottajista. Säännös johtaisi nykyisellä kuntamäärällä 317 erillisen rekisterin ylläpitämiseen. Valviran ehdottaakin selvitettäväksi vaihtoehtoa, jossa Opetus- ja kulttuuriministeriö rakentaisi yhden rekisterin, josta kunnat suorittaisivat käyttöoikeusmaksuja ja johon kunnilla siis olisi myös suora käyttöoikeus. Näin välttyttäisiin niin edellä kuvatuilta Valverin käyttöön liittyviltä ongelmilta, kuin erillisten kunnallisten rekisterien rakentamiselta. Valviran näkemyksen mukaan tällainen yhden rekisterin malli olisi ensisijainen vaihtoehto päivähoitopalvelujen rekisterin pitämiseksi jatkossa.

Lisäksi esityksessä todetaan, että ”Koska yksityisten varhaiskasvatuspalvelujen tuottaminen ei ole luvanvaraista, rekisterin sisältämällä tiedoilla ei olisi suoranaisia oikeusvaikutuksia palvelujen tuottajaan. Näin ollen esimerkiksi rekisteriin merkitty palvelujen tuottajan asiakaspaikkamäärä ei olisi sitova. Palvelujen tuottajan rekisteriin merkitsemisellä voi kuitenkin olla oikeusvaikutuksia esimerkiksi arvonlisäverokohtelun kannalta.” Valviran näkemyksen mukaan tämä johtaisi helposti tilanteeseen, jossa rekisterin sisältämä tieto ei käytännössä olisi koskaan kunnossa, jos sillä, että varhaiskasvatuspalvelujen tarjoaja ei ilmoittaisi ajantasaisia tietoja rekisteröitäväksi, ei olisi minkäänlaisia

Dnro 1553/00.01.00.00/2015

31.3.2015

oikeusvaikutuksia. Valvira haluaakin kysyä, miksi tällaista tietoa lainkaan kerätään, jos sen laatua ei pystytä lainsäädännön keinoin takaamaan

Lausunnon keskeinen sisältö

Valvira tiivistää osaltaan lausuntonsa seuraaviin seikkoihin:

Valvira pitää esitysluonnoksessa hyvänä erityisesti lapsen edun nostamista lakiin nimenomaisena säännöksenä. Muutos on kannatettava myös toimintaa valvovien viranomaisten näkökulmasta. Lisäksi Valvira pitää erittäin kannatettavana sitä, että varhaiskasvatuksen hallinnonalasiirron jatkumona varhaiskasvatusasioissa valvontaviranomaisina toimisivat jatkossa aluehallintovirastot ja Opetushallitus, eikä Valviralla olisi enää valvontaviranomaisen roolia tältä osin.

Valvira kuitenkin kritisoi erityisesti Valveri-rekisteriä koskevia säännösehdotuksia. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan Opetushallitukselle tulisi uudistusten myötä käyttöoikeus Valviran ylläpitämään Valveri-rekisteriin varhaiskasvatusta koskevien tehtäviensä hoitamista varten. Säännös olisi ongelmallinen erityisesti sen johdosta, että se asettaisi Valviran puhtaasti tietojärjestelmän palveluntuottajan rooliin. Tietojärjestelmäpalveluiden tuottaminen kokonaan toisen hallinnonalan viranomaisille ei kuitenkaan kuulu Valviran tehtäviin. Lisäksi Valvira esittää huolensa rekisterin sisällöllisistä ongelmista ja erityisesti siitä, kenellä olisi jatkossa vastuu rekisterin sisältämien tietojen oikeellisuudesta. Valvira katsookin, että valvonnan siirtyessä Valvirasta Opetushallitukseen tulisi myös rekisterinpitäjyyden siirtyä. Valviran näkemyksen mukaan tuleekin selvittää ensisijassa mahdollisuutta, jossa Opetus- ja kulttuuriministeriö rakentaa erillisen varhaiskasvatusrekisterin, johon myös kunnille annettaisiin käyttöoikeus. Täten välttäisi myös erillisten kuntakohtaisten varhaiskasvatusrekisterien ylläpitämiseltä.

Ylijohtaja



Marja-Liisa Partanen

Lakimies



Marika Puusa

Tiedoksi

Valviran johtoryhmä
Hanna Toiviainen