



21.03.2018

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Viite: Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntö dnro OKM/3/010/2018

Hallituksen esitysluonnos varhaiskasvatuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Opetus- ja kulttuuriministeriössä on valmisteltu hallituksen esitysluonnos varhaiskasvatuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Esitysluonnoksessa ehdotetaan voimassa oleva varhaiskasvatuslaki (36/1973) kumottavaksi ja varhaiskasvatuksessa sovelletut, sosiaalihuollon järjestämistä koskevaan lainsäädäntöön ja lasten päivähoidosta annettuun asetukseen (293/1973) kuuluvat säännökset koottaviksi ehdotettuun varhaiskasvatuslakiin. Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1.8.2018. Ehdotetun varhaiskasvatuslain päiväkodin henkilöstön rakennetta ja päiväkodin johtajan kelpoisuutta koskevia säännöksiä sovellettaisiin kuitenkin 1.1.2030 lukien.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta. Pyydettyinä lausuntonaan valtiovarainministeriö toteaa seuraavaa.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan ehdotetun varhaiskasvatuslain soveltamisalaa selkeytettäisiin ja siihen koottaisiin varhaiskasvatuksessa sovelletut, sosiaalihuollon järjestämistä koskevat ja lasten päivähoidosta annettuun asetukseen kuuluvat säännökset. Valtiovarainministeriö pitää tavoitetta selkeyttää ja koota varhaiskasvatusta koskeva lainsäädäntö yhteiseksi kokonaisuudeksi tarkoituksenmukaisena.

Päätökset esitysluonnoksen toteuttamisesta ja siitä aiheutuvista määräraharasteista sekä tuloellisten resurssien kohdentamisesta tehdään julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarviomenettelyn yhteydessä.

Hallituksen esitysluonnos on kuntalain (410/2015) 13 §:n mukaan käsiteltävä kuntatalouden ja –hallinnon neuvottelukunnassa.

Varhaiskasvatuksen henkilöstörakenteesta ja kelpoisuusehdoista

Hallituksen esitysluonnos sisältää merkittäviä varhaiskasvatuksen henkilöstörakennetta ja kelpoisuusehtoja koskevia muutoksia. Varhaiskasvatuksen henkilöstörakennetta koskeville muutoksille ehdotetaan pitkää siirtymäaika, vuoteen 2030. Esitysluonnoksen mukaan vuoden 2030 alusta yhdellä henkilöllä kolmesta on kandidaatin tutkinto, toisella joko kandidaatin tutkinto tai sosionomin tutkinto ja kolmannella lastenhoitajan kelpoisuus. Henkilöstörakenteen muutoksista aiheutuisi kunnille noin 39 miljoonan euron kustannuslisäys vuonna 2030 vuoteen 2017 verrattuna.

Ehdotetun varhaiskasvatustalain 60 §:n mukaan kunnan järjestämään varhaiskasvatukseen sovelletaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia (1704/2009), jäljempänä valtionosuuslaki. Valtionosuuslain 55 §:n 2 momentin mukaan uusissa ja laajentuvissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on sata prosenttia. Ehdotettu henkilöstörakennetta koskeva muutos tarkoittaisi käytännössä, että valtion kustannukset kasvaisivat 39 miljoonaa euroa vuodesta 2030 lukien. Kunnille lisäkustannuksia ei aiheutuisi. Esityksen mukaan kustannuksia kunnille alkaa kertyä vuoden 2022 jälkeen.

Muutoksista valtiolle aiheutuvien lisäkustannusten ajoittuminen ylittää nykyiset julkisen talouden tarkastelujaksot. Esityksellä on siten vaikutuksia sekä eduskunnan valtiontaloutta koskevaan päätösvaltaan että tulevien hallitusten valtiontaloutta koskevaan päätöksentekoon. Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, miten valtiolle aiheutuva lisäkustannus on tarkoitus kattaa.

Ehdotetun varhaiskasvatustalain 31 ja 37 § tarkoittavat käytännössä henkilöstörakennetta koskevien vaatimusten kiristymistä nykyisestä. Valtionvarainministeriö toteaa, että pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman mukaisesti kuntien tuottavuustyössä ja julkisen talouden kestävyystarkastelussa yleisesti on tavoitteena ollut henkilöstön kelpoisuusehtojen ja työnjaon väljentäminen ja joustavoittaminen, ei niiden tiukentaminen.

Varhaiskasvatuksen henkilöstörakennetta on selvitetty esimerkiksi Varhaiskasvatuksen kehittämisen tiekartta vuosille 2017 – 2030 –julkaisussa¹. Julkaisussa selvityshenkilöryhmä ehdottaa, että varhaiskasvatuksen opettajien, sosionomien ja lastenhoitajien suhteelliset osuudet olisivat seuraavat: vähintään 40 % henkilöstöstä on varhaiskasvatuksen opettajia ja enintään 60 % henkilöstöstä on joko varhaiskasvatuksen sosionomeja tai lastenhoitajia. Selvityshenkilöryhmä ehdottaa myös, että eri henkilöstöryhmien osuutta henkilöstön kokonaisuudesta tarkastellaan kuntakohtaisesti, koska tarve saattaa kunnan eri alueilla ja eri päiväkodeissa vaihdella.

Esitysluonnoksessa ehdotettu henkilöstörakennetta koskeva muutos poikkeaa edellä mainitusta selvityshenkilöryhmän ehdotuksesta. Esityksestä ei käy kuitenkaan käy ilmi ne perusteet, joiden mukaisesti on muun muassa päädytty selvityshenkilöryhmän joustavaa ehdotusta tiukempaan ratkaisuun. Henkilöstörakennemuutosta koskevat perustelut ovat kokonaisuutena arvioiden yleiset. Esitysluonnoksen jatkovalmistelussa olisi tarkoituksenmukaista pohtia, tulisiko ennen säädosmuutoksia käynnistää henkilöstörakenteen muutoksen vaikutusten arviointia koskeva selvityshanke tai kokeilu (vaikutukset lasten hyvinvointiin, esimerkiksi oppimistuloksiin peruskoulussa). Selvityksen perusteella olisi esitysluonnoksessa selostettua perusteellisesti arvioitavissa, ovatko ehdotettavat henkilöstörakenteen muutosten hyödyt suuremmat kuin muutoksista aiheutuvat kustannukset. Selvityksessä olisi mahdollista hyödyntää ehdotetun varhaiskasvatuksen tietovarannosta saatavia tietoja, joita olisi saatavissa vuodesta 2020 lukien. Selvityksestä saatavien tietojen perusteella olisi mahdollista valmistella tarvittavat säädosmuutokset siten, että ne tulisivat voimaan vuoden 2030 alusta.

Hallitus on varannut määrärahan vuosille 2018 – 2021 varhaiskasvatuksen opettajien yliopistokoulutuksen aloituspaikkojen lisäämiseen. Vuodesta 2021 lukien rahoitus on tarkoitus kohdentaa yliopistojen rahoitusmallin sisällä. Esitysluonnoksessa selostetut koulutuksen kehittämistä koskevat toimenpiteet eivät aiheuta valtiolle uusia lisämäärärahatarpeita. Koulutuksen kehittämistä koskevat toimenpiteet tukevat osaltaan kuntien mahdollisuuksia saavuttaa voimassa olevan lasten päivähoitosta annetussa asetuksessa säädetyt henkilöstörakenteen edellytykset.

Ehdotetun varhaiskasvatustalain mukaan varhaiskasvatuksen henkilöstön kelpoisuuksien suorittamista joustavoitettaisiin siten, että kelpoisuuden tiettyyn tehtävään voisi saavuttaa jo suoritettua tutkintoa täydentämällä. Muutos on kannatettava ja vastaa kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisen toimenpideohjelmaan sisältyvää kelpoisuuden saavuttamisen joustavoittamisen tavoitetta. Muutoksen voidaan myös katsoa parantavan sekä työvoimapulasta kärsivän alan työvoiman saatavuutta että alalle työllistymisen edellytyksiä.

¹ Varhaiskasvatuksen kehittämisen tiekartta vuosille 2017 – 2030. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:30.

Rekistereistä ja varhaiskasvatuksen tietovarannosta

Ehdotetun varhaiskasvatuslain 46 ja 47 §:ssä säädetään tietojen tallentamisesta rekisteriin (yksityisten palvelujen antajien rekisteri) sekä rekisterissä olevien tietojen julkistamisesta ja luovuttamisesta. Keskitetty rekisteri ei kuitenkaan välttämättä poista varhaiskasvatuspalveluja tuottavan tahon omaa henkilö- tai asiakasrekisteriä eikä niistä aiheutuvia kustannuksia.

Esitysluonnoksen nykytilan kuvauksessa on selostettu Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 2016/679) keskeinen sisältö (luku 2.1.14). Esitysluonnoksessa on todettu, että kansallisesta tietosuojalaista on valmisteilla hallituksen esitys, joka saattaa aiheuttaa muutoksia esitysluonnokseen.

Esitysluonnoksesta puuttuu arviointi siitä, miten tietosuoja-asetus vaikuttaa henkilörekistereiden ylläpitäjiin ja viranomaistoimintaan. Vaikuttaa siltä, että tietosuoja-asetuksen mukaisia yksilön itsensä tekemiä tietopyyntöjä ei kunkin varhaiskasvatuspalveluja tarjoavan organisaation hallussa olevien tietojen osalta ole mahdollista kohdistaa keskitettyyn rekisteriin, vaan tietopyyntöjen kohteena on nimenomaisesti organisaation itsensä hallussa olevat tiedot ja niiden käyttö (lokitiedot). Koska tällainen tekninen rajapinta on joka tapauksessa tuotettava, vaikuttaa siltä, että keskitetty rekisteri tai tietojen luovutuspalvelu ei poista tai korvaa mitään tarvittavaa toiminnallisuutta. Näin ollen jokainen varhaiskasvatuspalveluja tarjoava on jatkossakin rekisterinpitäjä hallussaan olevista tiedoista. Opetushallitus sen sijaan olisi tosiasiallinen henkilö-tietojen käsittelijä kaikkine vastuineen.

Opetushallituksen ja rekisterinpitäjien välinen suhde jää tietosuoja-asetuksen valossa tulkinanvaraiseksi. Opetushallituksen rooli palvelun ylläpitäjänä ei luonnollisesti sovi rekisterinpitäjän ja käsittelijän väliseen jakoon. Esitysluonnoksen jatkovalmistelussa olisikin tarkoituksenmukaista selventää, onko Opetushallituksen tarkoitettu vastaavan rekisterinpitäjänä tietyistä toimista ja luovutuspalveluista yleisesti. Esimerkiksi ehdotetun varhaiskasvatuslain 67 §:n perusteella Opetushallitus vastaa tietojen luovutuksen lainmukaisuudesta ja 68 §:n mukaan Opetushallitus määrää käsittelyn keinoista. Ehdotetussa laissa kuitenkin rekisterinpitäjänä viitataan ainoastaan varhaiskasvatuksen toimijoihin.

Edellä selostetun perusteella esitysluonnoksen jatkovalmistelussa on tarpeen pohtia yhtäältä tulisiko aiemmin mainituille tiedoille olla saatavissa yhteinen tietomalli ja rajapinta sekä toisaalta olisiko taloudellisesti kestävä sellainen ratkaisu, jossa rekisterinpitäjät toteuttaisivat kaikki tietojen luovutuksensa yhteistä tietomallia käyttäen. Maakunta- ja soteuudistus huomioiden ottaen lienee pidettävä todennäköisenä, että tulevaisuudessa eri sektoreilla on lukuisia erillisiä palvelutuottajarekistereitä ja siten päällekkäisiä kustannuksia.

Varhaiskasvatuksen tietovaranto

Ehdotetulla varhaiskasvatuslailla perustettaisiin varhaiskasvatuksen tietovaranto. Sen tarkoituksena on parantaa varhaiskasvatustietojen yhdenmukaisuutta ja luotettavuutta sekä mahdollistaa varhaiskasvatustietojen tietoturvallinen ja keskitetty sähköinen kokoaminen, käsittely ja luovuttaminen. Ehdotus varhaiskasvatuksen tietovarannosta sinänsä kannatettavana.

Esitysluonnoksen mukaan varhaiskasvatuksen tietovarannosta aiheutuvat kehittämis- ja ylläpitokustannukset ovat 890 000 euroa vuonna 2018 ja 650 000 euroa vuodesta 2019 lukien. Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaisi kehittämiskustannuksista vuoteen 2020 saakka. Vuodesta 2019 alkaen Opetushallitus toimisi tietovarannon ja luovutuspalvelun teknisenä ylläpitäjänä ja vastaisi ylläpitokuluista. Esitysluonnoksen mukaan tietovarannon ylläpito ja siihen kuuluva tietojen luovuttaminen olisivat osa Opetushallituksen tehtävää, jonka suorittamiseksi Opetushallituksen toimintamäärärahaa ehdotetaan lisättäväksi. Tietovarannon ylläpitokustannukset on tarkoitus osittain kattaa sen kehittämisestä ja käytöstä hyötyviltä tahoilta, muun muassa opetus- ja kulttuuriministeriöltä, Terveys- ja hyvinvoinnin laitokselta ja Tilastokeskuksesta. Kansaneläkelaitos ja muut valtion talousarvion ulkopuoliset palvelun hyödyn-täjät osallistuisivat sen ylläpitoon käyttömaksuin. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan ole edellä

selostettua tarkemmin arvioitu Opetushallitukselle aiheutuvia kustannuksia ja lisämääräraha-tarpeita eikä sitä, miten lisämäärärahatarpeet on tarkoitus käytännössä kattaa. Esitysluonnok-sen jatkovalmistelussa on esitystä syytä täydentää tältä osin.

Tietovarannosta kunnille aiheutuva nettokustannus riippuu pitkälti kunkin kunnan / varhaiskasvatuksen järjestelmätoimittajien teknologisesta valmiudesta sekä varhaiskasvatuksen jär-jestäjien ja järjestelmätoimittajien välisistä palvelusopimuksista. On kuitenkin pidettävä mah-dollisena, että tietojen luovutus varhaiskasvatuksen tietovarannosta ei poista tietojen luovu-tusvelvollisuutta alkuperäisestä tietolähteestä.

Ehdotetussa varhaiskasvatuslaissa on lähdetty siitä, että henkilöllä on katselu-oikeus itseään koskeviin tietoihin. Pelkkä tietojen katselu-oikeus ei kuitenkaan ole välttämättä tietosuoja-ase-tuksen näkökulmasta riittävä toimenpide. Kaiken kaikkiaan esitysluonnoksen jatkovalmistelussa esitys tulee kokonaisuudessaan arvioida tietosuoja-asetuksen näkökulmasta.

Vuorohoidon järjestämisestä varhaiskasvatuksessa

Ehdotetun varhaiskasvatuslain 13 §:ssä säädetään vuorohoidon järjestämisestä. Säännös on uusi. Vakiintuneen tulkinnan mukaan subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen ei ole katta-nut vuorohoitoa, vaan kunnat ovat järjestäneet sitä tarpeen mukaan. Ehdotetulla lailla vuoro-hoidon tarveharkinnasta säädettäisiin lailla. Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu vuorohoidon tarpeen määrää eikä sen taloudellisia tai henkilöstövaikutuksia. Vuorohoidon tarveharkinnasta säädettäessä tulee myös vuorohoidosta mahdollisesti aiheutuvat lisäkustannukset kattaa val-tionosuuslain mukaisesti. Esitysluonnoksen jatkovalmistelussa esityksen vaikutusten arvioin-tia koskevia osuuksia on tarpeen täsmentää tältä osin.

Yksityiskohtaisia huomioita

Seuraavassa valtiovarainministeriö esittää joitakin esitysluonnosta koskevia teknislutoisia yksityiskohtaisia kommentteja ja huomioita.

- esitysluonnoksessa käytetään laajasti käsitettä ”tekninen käyttöyhteys”. Vaikka käsite on va-kiintunut, sen voidaan katsoa olevan tulkinnanvarainen ja merkitykseltään laaja. Esitysluon-noksen jatkovalmistelussa on syytä selventää, mitä käsitteellä on esitysluonnoksessa tarkoi-tettu. Yksi vaihtoehto on kuvata näitä ratkaisuja esitysluonnoksessa suoraan (esimerkiksi to-deta tiedon luovuttamisesta rajapinnan avulla, jos se on ollut tarkoitus).

- ehdotetun varhaiskasvatuslain 41 § koskee oikeutta poiketa salassapitovelvoitteista. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että vaikka tiedonsaanti perustuu pykälän sään-nöksiin, tietojen saamisessa tulisi ensisijaisesti pyrkiä toimimaan yhteistyössä lasten huolta-jien kanssa ja heidän antaman suostumuksen perusteella. Esitysluonnoksen jatkovalmistelussa perusteluja on tältä osin tarkoituksenmukaista täsmentää. Perustelut ovat tulkittavissa siten, että tietojen käsittelyn tietosuoja-asetuksen mukaisena oikeusperiaatteena olisi ensisi-jaisesti oltava vanhempien suostumus.

- ehdotetun varhaiskasvatuslain 66 § koskee tietovarannon käyttötarkoitusta. Pykälän yksi-tyiskohtaisissa perusteluissa todetaan viranomaisten osalta, että tietoja voidaan käyttää laki-sääteisiin tehtäviin. Tyhjentävää tehtäväluettelo ei ole tarkoitus laatia, koska viranomaisen tie-donsaantioikeus määräytyisi kyseistä viranomaista koskevan lainsäädännön ja sille säädetty-jen tehtävien mukaan. Pykälän 2 momentissa ja sen perusteluissa tarkennetaan, että varhaiskasvatuksen tietovarantoon tarkennettuja varhaiskasvatuksen tietoja käytetään varhaiskasva-tuksen yleisessä ja alueellisessa järjestämisessä, suunnittelussa, ohjauksessa, seurannassa ja valvonnassa. Tietovarantoon tallennettuja tietoa voitaisiin käyttää myös varhaiskasvatuksen arvioinnissa ja tilastoinnissa. Pykälän 2 momentti ja sen perustelut ovat tulkittavissa siten, että se rajoittaa niitä käyttötarkoituksia, joihin tietoja voidaan luovuttaa viranomaiselle. Tämän vuoksi tulisi joko perusteluissa täsmentää, missä määrin säännös on tarkoitettu viranomaisten tiedonsaantia rahoittavaksi tai selventää itse säännöstä tältä osin.

- ehdotetun varhaiskasvatuslain 66 §:n 3 momentin tarkoituksena on pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan toteuttaa tietosuoja-asetuksen 15 artiklaa. Esitysluonnoksen jatkovalmistelussa on tarpeen pohtia, missä määrin säännös on tarpeellinen. Tietosuoja-asetus soveltuu suoraan henkilötietojen käsittelyyn varhaiskasvatuksessa, eikä rekisteröidyn oikeus saada päästy tietoihin riipu kansallisesta sääntelystä.

- ehdotetun varhaiskasvatuslain 71 §:ssä säädetään tietojen tarkistamisesta muista tietolähteistä. Tietosuoja-asetuksen mukaan rekisterinpitäjällä on velvollisuus asianmukaisin toimin varmistaa, että tiedot ovat täsmällisiä ja ajantasaisia. Väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009) on puolestaan erikseen säädetty viranomaisten tiedonsaannista lakisääteiseen käsittelyyn. Kaksinkertaisen sääntelyn välttämiseksi esitysluonnoksen jatkovalmistelussa on syytä pohtia, onko 71 §:ssä tarpeen säätää päivittämisestä pykälässä mainittujen rekistereiden avulla.

- ehdotetun varhaiskasvatuslain 73 §:ssä säädetään tietojen luovuttamisesta ja katselemisesta. Pykälän 4 momentissa säädetään edellytyksistä, joiden täytyessä tietoja voidaan luovuttaa tieteellistä tutkimusta varten. Esitysluonnoksen jatkovalmistelussa on tarkoituksenmukaista pohtia, ovatko 4 momentissa säädetty edellytykset tarpeellisia ja missä määrin niiden tulisi olla suhteutettuja tietosuoja-asetukseen. Tietojen luovuttamista koskevat edellytykset vaikuttaisivat vastaavan valmisteltavana olevan tietosuojalain edellytyksiä sille, että tieteelliseen tutkimukseen tapahtuvassa käsittelyssä voidaan poiketa rekisteröidyn oikeuksista. Oikeus käsitellä tietoja tieteelliseen tutkimukseen ei kuitenkaan perustu näihin edellytyksiin, vaan käsittelyn peruste on valmisteltavana olevassa tietosuojalaissa vailla erityisedellytyksiä. Ehdotetun 73 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole avattu edellä mainittua suhdetta tai sen merkitystä eikä sitä, minkä vuoksi varhaiskasvatusta koskevien tietojen osalta halutaan asettaa erityiset edellytykset.

- ehdotetun varhaiskasvatuslain 74 §:ssä säädetään ylläpitäjän tehtävistä. Esitysluonnoksen jatkovalmistelussa on tarpeen pohtia, onko tarkoituksenmukaista erottaa tietojen luovuttaminen yleisesti (2 momentti) ja tutkimusluvan antaminen (5 momentti). Tietojen luovuttaminen myös tieteelliseen tutkimukseen voidaan katsoa tietojen luovuttamiseksi, vaikka siihen sovellettaisiinkin ehdotetun 74 §:n 4 momenttia.

- esitysluonnoksen jatkovalmistelussa voisi selvittää, tulisiko lokitietojen säilyttämisestä ja poistamisesta säätää erikseen. Ehdotetussa varhaiskasvatuslaissa lokirekisteristä on säädetty varsin yleisellä tasolla. Ehdotetun 74 §:n mukaan Opetushallitus kerää lokitietoa palvelun käytöstä. Lokitiedoista muodostuu lokitietorekisteri, jonka rekisterinpitäjän toimii Opetushallitus.



Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Martti Hetemäki



Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Hannu Mäkinen

Tiedoksi

BO / Majanen, Narikka, Leinonen, KAO / Savolainen, JulkICT / Huotari, VKO / Gau