

HE 111/2024 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain 22 §:n ja 70 §:n 2 momentin 5 kohdan kumoamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan kumottaviksi varhaiskasvatuslain lainkohdat, joissa säädetään velvollisuudesta laatia paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma ja raportoida varhaiskasvatuksen henkilöstön täydennyskoulutuksesta.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

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	3
2.1 Lakisääteiset suunnitelmat varhaiskasvatuksessa	3
2.2 Paikalliset varhaiskasvatussuunnitelmat	3
2.3 Paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien arviointi	4
2.4 Tiedon tallentaminen varhaiskasvatuksen henkilöstön täydennyskoulutuksesta	5
3 Tavoitteet	6
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	6
4.1 Keskeiset ehdotukset	6
4.2 Pääasialliset vaikutukset	6
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	6
4.2.2 Viranomaisvaikutukset	7
4.2.3 Vaikutukset kuntiin	8
4.2.4 Vaikutukset yksityisiin varhaiskasvatuksen tuottajiin	9
4.2.5 Vaikutukset lapsiin	9
4.2.6 Tiedonhallintavaikutukset ja vaikutukset tietosuojaan	10
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	11
6 Lausuntopalaute	11
6.1 Lausuntokierros ja lausuntopalaute	11
6.2 Lausunnot varhaiskasvatuslain 22 §:n kumoamisesta	12
6.3 Lausunnot varhaiskasvatuslain 70 §:n 2 momentin 5 kohdan kumoamisesta	12
7 Säännöskohtaiset perustelut	13
8 Voimaantulo	13
9 Suhde talousarvioesitykseen	13
10 Toimeenpano ja seuranta	13
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	13
LAKIEHDOTUS	15
Laki varhaiskasvatuslain 22 §:n ja 70 §:n 2 momentin 5 kohdan kumoamisesta	15

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan valtion ohjausta kuntiin arvioidaan ja uudistetaan hallituskauden aikana. Hallitusohjelman mukaan kaikkien kuntien toimintaedellytyksiä vahvistetaan jatkamalla normien purkamista nykyisestä kuntien tehtäväkentästä. Tarkoitusta varten valtiovarainministeriö on asettanut kuntien normien keventämisen ja kokeilujen ohjelman, johon kytketään kaikki kuntia ohjaava sektorilainsäädäntö soveltuvin osin. Varhaiskasvatuksen osalta normien keventäminen suunnataan suunnittelu- ja raportointivelvoitteiden keventämiseen.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä virkatyönä. Hallituksen esityksen luonnoksesta on pyydetty lausunnot keskeisiltä sidosryhmiltä. Esitysluonnos oli lausuntokierroksella lausuntopalvelu.fi -palvelussa 13.6. – 19.7.2024, jossa kaikilla halukkailla oli mahdollisuus antaa lausuntonsa luonnoksesta.

Hallituksen esitystä on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa 13.8.2024.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Lakisääteiset suunnitelmat varhaiskasvatuksessa

Varhaiskasvatus on varhaiskasvatuslain (540/2018, 2 §) mukaan lapsen suunnitelmallinen ja tavoitteellinen kasvatuksen, opetuksen ja hoidon muodostama kokonaisuus, jossa painottuu erityisesti pedagogiikka. Varhaiskasvatuslaissa on säädetty suunnitelmista kolmella tasolla: valtakunnallisesta varhaiskasvatussuunnitelman perusteista (21 §), sitä täydentävästä, varhaiskasvatuksen järjestäjä- tai tuottajakohtaisesta paikallisesta suunnitelmasta (22 §) sekä lapsen henkilökohtaisesta varhaiskasvatussuunnitelmasta (23 §). Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet on varhaiskasvatuslain perusteella Opetushallituksen antama valtakunnallinen määräys, jonka mukaan paikalliset ja lasten varhaiskasvatussuunnitelmat laaditaan ja varhaiskasvatus toteutetaan. Varhaiskasvatuksen valtakunnallisen ohjauksen tarkoituksena on luoda yhdenvertaiset edellytykset varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten kokonaisvaltaiselle kasvulle, kehitykselle ja oppimiselle.

2.2 Paikalliset varhaiskasvatussuunnitelmat

Varhaiskasvatuksen järjestäjien ja yksityisten palveluntuottajien tulee laatia ja hyväksyä valtakunnallisen varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden pohjalta paikalliset varhaiskasvatussuunnitelmat. Paikalliset varhaiskasvatussuunnitelmat ovat velvoittavia ja niitä tulee arvioida ja kehittää. Paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma voidaan laatia kaikkia toimintamuotoja koskevaksi (päiväkotitoiminta, perhepäivähoito ja avoin varhaiskasvatustoiminta) tai kullekin toimintamuodolle erikseen. Varhaiskasvatuksen järjestäjät voivat sopia järjestäjärajat ylittävästä yhteistyöstä varhaiskasvatussuunnitelmaa laadittaessa, arvioitaessa ja kehitettäessä.

Varhaiskasvatussuunnitelma laaditaan siten, että se määrittelee, ohjaa ja tukee varhaiskasvatuksen järjestämistä paikallisesti. Suunnitelmaa laadittaessa tulee ottaa huomioon

paikalliset erityispiirteet, mahdolliset pedagogiset painotukset, lasten tarpeet sekä varhaiskasvatusta koskevan arviointitiedon ja kehittämistyön tulokset. Paikalliset suunnitelmat voivat tarkentaa valtakunnallisia perusteita, mutta ne eivät voi sulkea pois mitään lain, asetuksen tai varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden edellyttämää tavoitetta tai sisältöä. Varhaiskasvatussuunnitelman laadinnassa otetaan huomioon muut paikallisella tasolla tehtävät suunnitelmat.

Varhaiskasvatuksen järjestäjä huolehtii siitä, että varhaiskasvatuksen henkilöstölle, huoltajille sekä lapsille annetaan mahdollisuus osallistua paikallisen varhaiskasvatussuunnitelman laatimiseen ja kehittämiseen Paikallista varhaiskasvatussuunnitelmaa laadittaessa tehdään yhteistyötä kunnan eri hallinnonalojen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä hoitavien viranomaisten kanssa. Varhaiskasvatuksen järjestäjä hyväksyy varhaiskasvatussuunnitelman erikseen suomenkielistä, ruotsinkielistä, saamenkielistä sekä tarvittaessa muulla kielellä annettavaa varhaiskasvatusta varten.

Paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma ja lapsen varhaiskasvatussuunnitelma laaditaan varhaiskasvatustavan mukaisesti varhaiskasvatuksen järjestäjän päättämällä tavalla varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa kuvattuja tavoitteita ja periaatteita noudattaen. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa määritellään, mitä paikallisessa varhaiskasvatussuunnitelmassa tulee päättää ja kuvata. Varhaiskasvatuksen järjestäjä hyväksyy paikallisen varhaiskasvatussuunnitelman erikseen suomenkielistä, ruotsinkielistä, saamenkielistä sekä tarvittaessa muulla kielellä annettavaa varhaiskasvatusta varten. Paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma määrittelee, ohjaa ja tukee varhaiskasvatuksen järjestämistä paikallisesti, minkä vuoksi sen laadinnassa tulee huomioida paikalliset erityispiirteet ja lasten tarpeet.

Paikallisessa varhaiskasvatussuunnitelmassa voidaan käyttää perustetekstiä. Olennaista on kuitenkin avata ja konkretisoida tekstiä siten, että se ohjaa ja tukee varhaiskasvatuksen toteuttamista ja kehittämistä paikallisesti. Paikallisesti voidaan laatia erilliset suunnitelmat varhaiskasvatuksen eri toimintamuodoille. Paikalliset varhaiskasvatussuunnitelmat voidaan laatia myös järjestäjien yhteistyönä. Paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma voidaan hyväksyä kokonaan tai osittain joko kunta-, yksikkö-, ryhmä- tai toimintamuotokohtaisena. Yksityisen palveluntuottajan varhaiskasvatussuunnitelma voidaan hyväksyä edellä mainituin periaattein tai koko palveluntuottajan toimintaa koskevana. Paikallista suunnitelmaa arvioidaan säännöllisesti ja sitä kehitetään arvioinnin pohjalta.

2.3 Paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien arviointi

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi on arvioinut vuosina 2017–2019 ja 2023 varhaiskasvatussuunnitelmien toimeenpanoa. Näiden arviointien mukaan varhaiskasvatuksen järjestämistä tukevat parhaiten sellaiset paikalliset varhaiskasvatussuunnitelmat, joissa konkretisoidaan mahdollisimman selkeästi, mitä tavoitteita varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa varhaiskasvatukselle asetetaan (Repo ym., 2019). Viime vuosina on toteutettu useampia uudistuksia sekä varhaiskasvatuksen lainsäädäntöön, että varhaiskasvatussuunnitelman perusteisiin. Tämän vuoksi on tullut tarve päivittää myös paikallisia varhaiskasvatussuunnitelmia, laajamittaisimmin vuosina 2018 ja 2022. Paikallisten varhaiskasvatussuunnitelman arvioinnin ja kehittämisen tulisi olla kuitenkin luonteeltaan jatkuvaa eikä olla sidoksissa vain varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa tapahtuviin muutoksiin.

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen vuonna 2018 julkaisemassa varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden toimeenpanon arvioinnissa (Repo ym., 2018) tuotiin

esiin paikallisen suunnitelmaprosessin monivaiheisuus kunnissa. Päivitysprosessin suunnittelu, siihen liittyvän työn organisointi ja paikallisen varhaiskasvatussuunnitelman laadinta on laaja ja merkittävä työ. Arvioinneissa todettiin myös, että koska paikallinen suunnitelma tulee hyväksyä kunnan poliittisessa päätöksentekojärjestelmässä, muutosten tekeminen asiakirjaan vie aikaa. Näin ollen demokraattista poliittista päätöksentekoa ja paikallisen varhaiskasvatussuunnitelman luonnetta kehkeytyvänä ja kehittyvänä asiakirjana ei ole helppoa sovittaa yhteen. Tästä seuraa, että paikalliset varhaiskasvatussuunnitelmat näyttävät olevan melko väljästi kirjattuja ja niissä toistetaan usein perusteasiakirjan tekstiä tai viitataan johonkin muuhun asiakirjaan. Esiopetussuunnitelman ja aikaisempien varhaiskasvatussuunnitelmien paikallisissa tulkinnoissa on selvityksissä havaittu perusteasiakirjojen tekstien kopioimista paikallisiksi suunnitelmiksi (esim. Karila, 2016). Liian tiukka aikataulu paikallisen varhaiskasvatussuunnitelman laadinnassa tuottaa muun muassa varhaiskasvatussuunnitelman perusteasiakirjatekstien siirtämistä suoraan paikallisiin suunnitelmiin ottamatta huomioon paikallisia erityispiirteitä (Karila, 2016). Tämän seurauksena varhaiskasvatussuunnitelman perusteista ei ole tehty tarvittavia ja varhaiskasvatuksen henkilöstöä sitouttavia ja paikallisesti yhteisiä tulkintoja. Paikallisen varhaiskasvatussuunnitelman pääasiallinen tarkoitus on konkretisoida perusteasiakirjan määrittelemiä tavoitteita käytännön pedagogista toimintaa ohjaavalle tasolle, mikä ei arvioinnin mukaan kaikilta osin toteutunut. On viitteitä siitä, että henkilöstö ei saisi paikallisista suunnitelmista riittävästi tukea paikalliset varhaiskasvatuksen periaatteet huomioivaa tasalaatuista toimintaa varten. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden tulkinta ja konkretisointi uhkaavat jäädä yksittäisten työntekijöiden vastuulle. Erityisesti ongelma nousee esiin silloin, kun varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden kirjaukset ovat yleisellä tasolla ja uusia.

Vuonna 2023 toteutettujen arviointien mukaan paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma ei ole kaikin osin onnistunut tasalaatuistamaan varhaiskasvatusta. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden mukaiset tavoitteet eivät toteudu kaikissa varhaiskasvatuksen toimipaikoissa perusteiden edellyttämällä tavalla. Arvioinnissa ilmeni myös, ettei paikallisia varhaiskasvatussuunnitelmia välttämättä päivitetä vastaamaan lainsäädännön tai perusteiden muutoksia ennen niiden voimaan tuloa. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden toimeenpanon edellytykset vaihtelivat myös kunnittain. Maaseutumaisissa ja taajaan asutuissa kunnissa paikallisen varhaiskasvatussuunnitelmaprosessin arvioitiin onnistuneen heikommin kuin kaupunkimaisissa kunnissa. Arvioinnissa ilmeni, että vaikka päiväkotitai ryhmäkohtaisten suunnitelmien laatiminen ei ole lakisäateistä, yksikön toimintasuunnitelma ja ryhmän suunnitelma laaditaan suurimmassa osassa päiväkoteja. Vain 10 % päiväkotien henkilöstöstä kertoi, että heillä ei ole ryhmän suunnitelmaa käytössä ja 8 %, ettei heillä ole käytössään yksikön toimintasuunnitelmaa. Päiväkotien johtajien mukaan 13 %:lla ei ole käytössä yksikön toimintasuunnitelmaa. Lasten ja perheiden osallisuuden turvaaminen on helpompaa yksikkötasolla kuin koko kunnan tasolla.

2.4 Tiedon tallentaminen varhaiskasvatuksen henkilöstön täydennyskoulutuksesta

Varhaiskasvatuksen järjestäjän ja tuottajan on varhaiskasvatuslain (540/2018, 70 §) mukaan tallennettava tieto henkilöstön täydennyskoulutukseen osallistumisesta varhaiskasvatuksen tietovaranto Vardaan. Varhaiskasvatuslain 68 §:n mukaan Opetushallitus antaa tarkempia määräyksiä varhaiskasvatuslain 13 luvussa säädettyjen tietojen tietorakenteista. Opetushallitus on tietovarannosta antamassaan määräyksessä määrännyt, että tietovarantoon tulee tallentaa varhaiskasvatuksen työntekijän täydennyskoulutukseen osallistumisesta seuraavat tiedot: täydennyskoulutuksen nimi, suorituspäivämäärä, koulutuspäivien määrä ja osallistuneen työntekijän tehtävänimike. Osa varhaiskasvatustoimijoista tallentaa tiedot rajapinnan avulla eli varhaiskasvatustoimijalla käytössä olevan tietojärjestelmän ja Vardan välisellä automaattisella tiedonsiirrolla, osa Vardan käyttöliittymän kautta. Osalla kunnista täydennyskoulutustiedot

sisältyvät henkilöstöhallinnon järjestelmään, osalla täydennyskoulutustiedolle ja henkilöstön osaamisen kehittämiseksi on käytössä oma erillinen tietojärjestelmänsä.

Varaan tallennettavaa täydennyskoulusta on kaikki varhaiskasvatuslain 39 §:ssä tarkoitettu ammattitaitoa ylläpitävä ja osaamista kehittävä koulutus, joka liittyy varhaiskasvatuksen työntekijän työtehtävään. Täydennyskoulutus on työnantajan kustantamaa varhaiskasvatuksen henkilöstölle suunnattua koulutusta, joka voi tapahtua työpaikalla tai sen ulkopuolella ja olla yksilöllistä, tiimille, työyhteisölle tai koko varhaiskasvatuksen henkilöstölle suunnattua. Täydennyskoulutuksen aiheena voi olla esimerkiksi varhaiskasvatuksen pedagogiikka, lapsen varhaiskasvatussuunnitelmien laatiminen, turvallisuus ja johtaminen.

Varaan tallennettujen alustavien tietojen mukaan yhteensä noin 12 500 vakituista ja määräaikaista varhaiskasvatuksen työntekijää osallistui täydennyskoulutukseen vuonna 2023. Tästä noin 11 500 oli kunnan työntekijöitä ja noin 1000 yksityisten palveluntuottajien työntekijöitä. Kunnan järjestämän täydennyskoulutuksen määrän arvioidaan olevan suurempi muutaman tiedossa olevan suuren kunnan henkilöstötiedon tallennushaasteiden takia.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja hallinnollisen työn vähentäminen. Osana hallitusohjelmaan kirjattua kaikkien kuntien toimintaedellytysten vahvistamista ja hallinnollisen työn vähentämistä luovutaan paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien laadintavelvollisuudesta ja täydennyskoulutustietojen tallennusvelvoitteesta.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että varhaiskasvatuslaista poistetaan kunnan velvoite laatia paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma kumoamalla varhaiskasvatuslain 22 §.

Valtakunnallisten arviointien mukaan paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien laadinta on monivaiheinen, aikaa vievä, laaja ja merkittävä hallinnollinen työ. Paikallisissa varhaiskasvatussuunnitelmissa toistetaan usein valtakunnallisen perusteasiakirjan tekstiä. Näin ollen paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien päätavoite, valtakunnallisen varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden konkretisointi ja paikallisten erityispiirteiden huomioon ottaminen käytännön pedagogista toimintaa ohjaavaksi, on jäänyt puutteelliseksi eikä ole kaikilta osin onnistunut turvaamaan yhdenvertaisia edellytyksiä varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten kokonaisvaltaiselle kasvulle, kehitykselle ja oppimiselle. Jatkossa kunnalla ei olisi velvollisuutta laatia paikallista varhaiskasvatussuunnitelmaa, mutta kunta voisi edelleen laatia sellaisen.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi henkilöstön täydennyskoulutuksen raportointivelvoitteen keventämistä siten, että varhaiskasvatuslain 70 § 2 momentin kohta 5 kumotaan. Varhaiskasvatustoimijat tallentavat tällä hetkellä jokaiselle tietovarantoon tallennetulle työntekijälle seuraavat tiedot henkilön täydennyskoulutukseen osallistumisesta: täydennyskoulutuksen nimi, suorituspäivämäärä, koulutuspäivien määrä ja työntekijän tehtävänimike. Jatkossa henkilöstön täydennyskoulutusta koskevia tietoja ei tallennettaisi.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma on monitahoinen kunnan eri toimialojen kanssa laadittava asiakirja. Paikallista varhaiskasvatussuunnitelmaa tulee päivittää silloin, kun valtakunnallisiin varhaiskasvatussuunnitelman perusteisiin tehdään muutoksia. Tämän lisäksi paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien arvioinnin ja kehittämisen tulisi olla luonteeltaan jatkuvaa eikä olla sidoksissa vain varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa tapahtuviin muutoksiin. Paikallisen varhaiskasvatussuunnitelman toimeenpanoa käytännön toiminnassa tulee myös tukea. Paikallisen varhaiskasvatussuunnitelman päivittämiseen ja toimeenpanon tukeen arvioidaan kuluvan keskimäärin viisi työpäivää vuodessa viideltä työntekijältä, jolloin suunnitteluvaiheesta luopuminen tuottaisi 1,8 miljoonan euron vuosittaisen säästön.

Vuonna 2015 lakiuudistuksessa (580/2015) lasten päivähoidosta annetun lain (36/1973) nimi muutettiin varhaiskasvatuslaiksi ja lakiin lisättiin säännökset muun muassa lapsen henkilökohtaisesta varhaiskasvatussuunnitelmasta. Tässä yhteydessä paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien laatimisen esitettiin olevan vapaaehtoista. Uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 341/2014 vp) on kustannusvaikutusarvio valtakunnallisille varhaiskasvatussuunnitelman perusteille, mutta ei paikalliselle varhaiskasvatussuunnitelmalle, koska niitä ei esitetty velvoittaviksi. Sivistysvaliokunta edellytti kuitenkin mietinnössään (SiVM 29/2014 vp), että myös varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden laatiminen tulisi velvoittavaksi. Valiokunnan mietinnössä todetaan, että tehtävää ei voida pitää kokonaan uutena, koska monet kunnat ja yksityiset päiväkodit ovat jo laatineet paikallisen varhaiskasvatussuunnitelman. Näin ollen, 1.8.2015 alkaen vahvistettiin lailla jo vakiintunut toimintamalli, eikä uuden velvoitteen myötä kunnille esitetty lisämäärärahaa. Edellä mainitusta syystä opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että tehtävän poistamisesta johtuvaa säästöä ei voida leikata valtionosuuksista sadan prosentin mukaan.

Varhaiskasvatuksen täydennyskoulutuksen tallentamisvelvoitteesta luopumisen arvioidaan säästävän noin 400 000 euroa. Arviolta noin 40 prosenttia varhaiskasvatuksen henkilöstöstä käy täydennyskoulutuksessa vuosittain osallistuen keskimäärin kolmeen koulutukseen. Yhden tällaisen koulutuskirjauksen tekeminen Vardaan kestää arviolta 15 minuuttia, jolloin tallennusvelvollisuudesta luopuminen säästää työaika. Lisäksi varhaiskasvatustoimijoilla olisi tietovarannossa jatkossa yksi tietokokonaisuus vähemmän, jonka ajantasaisuudesta ja oikeellisuudesta heidän tulisi huolehtia.

Tallentamisvelvoitteesta luopuminen aiheuttaisi kertaluonteisia kustannuksia niille varhaiskasvatustoimijoille, jotka tallentavat tiedot tietovarantoon järjestelmäintegraation avulla. Tietojen tallentamisen päättäminen edellyttäisi toimijoilta rajapintamuutoksia sekä mahdollisesti myös toiminnanmuutoksia. Kustannusten arviointia hankaloittaa varhaiskasvatustoimijoiden täydennyskoulutusjärjestelmien kirjo, jonka myötä muutoksen laajuus vaihtelee kunnissa. Vaihtelua on lisäksi varhaiskasvatustoimijoiden ja järjestelmätoimittajien välisissä sopimuksissa, joiden hinnoittelussa on vaihtelua.

Vuotuinen kustannussäästö olisi yhteensä 2,2 miljoonaa euroa, josta peruspalveluiden valtionosuusprosentilla laskien säästö valtiolle olisi 540 000 euroa. Valtiolle kohdistuva säästö kohdistetaan peruspalvelujen valtionosuusmomentille 28.90.30 vuodesta 2025 alkaen.

4.2.2 Viranomaisvaikutukset

Varhaiskasvatuslain 2 § edellyttää, että varhaiskasvatus on suunnitelmallista. Luopuminen paikallisista varhaiskasvatussuunnitelmista tarkoittaa, että Opetushallituksen tulee uudistaa valtakunnalliset varhaiskasvatussuunnitelman perusteet sekä toimeenpanon tukimateriaalit. Kumottava varhaiskasvatuslain 22 §:n 2 momentti on edellyttänyt, että paikallisessa varhaiskasvatussuunnitelmassa on otettava huomioon yhteistyö varhaiskasvatuksen, opetuksen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toimeenpanoon kuuluvia tehtäviä hoitavien viranomaisten ja muiden 7 §:ssä tarkoitettujen yhteistyötahojen välillä sekä luotava tarvittavat yhteistyörakenteet. Lastensuojelulaki (417/2007) edellyttää kuitenkin viranomaisten välisen yhteistyön suunnittelua lasten ja nuorten palvelukokonaisuutta koskien. Lastensuojelulain 12 §:n 1 momentin nojalla kunnan tai yhteisesti useamman kunnan on laadittava lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi kunnan tai kuntien toimintaa koskeva lasten- ja nuorten hyvinvointisuunnitelma, joka hyväksytään kunkin kunnan kunnanvaltuustossa ja tarkistetaan vähintään kerran neljässä vuodessa. Saman pykälän 4 momentin nojalla lasten- ja nuorten hyvinvointisuunnitelman tulee sisältää suunnittelukaudelta tiedot yhteistyön järjestämisestä eri viranomaisten sekä lapsille ja nuorille palveluja tuottavien yhteisöjen ja laitosten välillä.

Täydennyskoulutustietojen tallentamisesta luopumisen arvioidaan aiheuttavan jonkin verran kertaluonteista lisätyötä Opetushallitukselle. Varhaiskasvatuslain 68 §:n mukaan Opetushallitus antaa tarkempia määräyksiä tietovarantoon tallennettavien tietojen tietorakenteista. Ehdotus tarkoittaisi, että Opetushallituksen tulee päivittää varhaiskasvatuslain 68 §:n mukainen määräys tietovarannosta sekä muuttaa varhaiskasvatustoimijoille annettua ohjeistusta tietovarantoon tallennettavista tiedoista. Lisäksi Opetushallituksen pitäisi estää täydennyskoulutustietojen tallentaminen Vardan käyttöliittymän ja rajapinnan avulla lain voimaan tulon jälkeen. Opetushallituksen tulisi mahdollisesti myös muokata täydennyskoulutustietojen osiota Oma Opintopolku -palvelussa, jossa työntekijä voi katsella hänestä tietovarantoon tallennettuja työntekijätietojaan.

Varhaiskasvatuslain 73 §:n nojalla tietovarantoon sisältyviä tietoja voidaan luovuttaa viranomaiselle lakiin tai laissa säädettyyn tehtävään perustuvan tiedonsaantioikeuden nojalla. Tällä hetkellä täydennyskoulutustietoja luovutetaan rajapinnan avulla Tilastokeskukselle ja Kansalliselle koulutuksen arviointikeskukselle (Karvi). Tiedon tallennusveloitteen lakkaaminen tarkoittaisi, että Tilastokeskus ei jatkossa saisi kyseisiä tietoja tilastointitarkoitukseen eikä Karvi jatkossa varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmän täydennyskoulutuksen arviointiin tarkoitettun arviointityökalun taustatiedoksi. Ehdotus saattaa edellyttää muutoksia Tilastokeskuksen ja Karvin Varda-rajapintoihin sekä tietoa hyödyntäviin järjestelmiin.

4.2.3 Vaikutukset kuntiin

Luopuminen paikallisista varhaiskasvatussuunnitelmista keventää kuntien suunnitteluvaihtoehtoja ja suunnitelmien laadintaan, arviointiin ja päivittämiseen tarvittavaa hallinnollista työtä.

Täydennyskoulutustietojen tallentamisveloitteen poistamisen arvioidaan pitkällä aikavälillä vähentävän varhaiskasvatustoimijoiden hallinnollista työtä. On todennäköistä, että varhaiskasvatustoimijat itse seuraavat henkilöstön täydennyskoulutuksen osallistumista edelleen paikallisesti. Varhaiskasvatustoimijan ei kuitenkaan jatkossa tarvitsisi tallentaa varhaiskasvatustoimijoiden paikallisiin täydennyskoulutustietoa hallinnoiviin järjestelmiin täydennyskoulutustietoja Opetushallituksen Vardasta antaman määräyksen mukaisesti. Lisäksi toimija ei jatkossa tallentaisi Vardaan täydennyskoulutustietoja rajapinnan avulla tai Vardan

käyttöliittymällä. Näin ollen myös varhaiskasvatustalouden 67 §:n mukainen velvoite huolehtia tietovarantoon tallennetun tiedon laadusta, ajantasaisuudesta ja oikeellisuudesta päättyisi täydennyskoulutustietojen osalta. Toimenpiteen arvioidaan siten keventävän kuntien lakisääteistä kirjaamisvelvoitetta. Tallentamisvelvoitteesta luopuminen aiheuttaisi mahdollisesti kertaluonteisia kustannuksia niille varhaiskasvatustoimijoille, jotka tallentavat tiedot tietovarantoon järjestelmäintegraation avulla. Tietojen tallentamisen päättäminen edellyttäisi toimijoilta rajapintamuutoksia sekä mahdollisesti myös toiminnanmuutoksia kuten muutoksia paikallisiin kirjaamiskäytänteisiin. Kustannuksien muodostumista on arvioitu taloudelliset vaikutukset osiossa.

Muutoksen myötä täydennyskoulutukseen osallistumisesta ei olisi saatavilla valtakunnallisesti tietoa. Jos tietoa tarvittaisiin, sitä varten pitäisi toteuttaa erillistiedonkeruu.

4.2.4 Vaikutukset yksityisiin varhaiskasvatuksen tuottajiin

Myös yksityisten varhaiskasvatuksen tuottajien osalta velvollisuus laatia paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma ja täydennyskoulutustietojen tallennusvelvollisuus varhaiskasvatukseen tietovarantoon poistuvat. Tämän seurauksena paikallisen varhaiskasvatussuunnitelman laadintaan ja täydennyskoulutustietojen tallennukseen käytetty työaika voidaan kohdentaa uudelleen tarkoituksenmukaisella tavalla.

4.2.5 Vaikutukset lapsiin

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen tekemien valtakunnallisten arviointien (2017, 2019, 2023) mukaan paikalliset varhaiskasvatussuunnitelmat eivät ole kaikkialla onnistuneet konkretisoimaan valtakunnallisen varhaiskasvatussuunnitelman perusteet –asiakirjaa. Paikallisissa varhaiskasvatussuunnitelmissa toistetaan usein valtakunnallisen perusteasiakirjan tekstiä, jolloin niiden päätavoite paikalliset toimintamallit ja käytännöt huomioivana, arjen pedagogista toimintaa ohjaavana asiakirjana on jäänyt puutteelliseksi eikä ole kaikilta osin onnistunut turvaamaan yhdenvertaisia edellytyksiä varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten kokonaisvaltaiselle kasvulle, kehitykselle ja oppimiselle. Arviointien mukaan useimmissa kunnissa laaditaan paikallisen varhaiskasvatussuunnitelman lisäksi vielä toimipaikkakohtaisia suunnitelmia, joiden laadinnassa on mahdollista huomioida toimipaikan henkilöstön, lasten sekä heidän perheidensä näkökulmia paikallisten erityispiirteiden lisäksi. Toimipaikkakohtainen suunnitelma on todennäköisesti tästä syystä sekä konkreettisempi että toimeenpanon kannalta sujuvampi ratkaisu kuin järjestäjäkohtainen suunnitelma. Niissä kunnissa, joissa paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma ja sen laadintaprosessi on koettu toimivaksi ja joissa paikallisen suunnitelman tavoite on saavutettu, voidaan jatkaa paikallisen varhaiskasvatussuunnitelman laadintaa jatkossakin, vaikka velvoite siihen poistuu. Mikäli sellaiset kunnat, joissa paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma on todettu toimivaksi, lopettavat sen laatimisen velvoitteen poistuessa, voi velvoitteesta luopumisella olla kielteisiä vaikutuksia varhaiskasvatukseen laatuun. Velvoitteesta luopuminen voi myös saattaa lapset ja lapsiperheet eriarvoiseen asemaan, jos vain osassa kunnista laaditaan paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma.

Oikeusministeriössä on valmisteilla hallituksen esitys, jossa yhdenvertaisuuslain (1325/2014) varhaiskasvatukseen edistämismääräyksiä koskevaa säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että säännökset varhaiskasvatukseen toimipaikkakohtaisten yhdenvertaisuussuunnitelmien laatimisvelvoitteista kumotaan. Toimipaikkakohtaisten suunnitelmien sijaan varhaiskasvatukseen järjestäjät ja palveluntuottajat veloitettaisiin laatimaan yksi koko järjestäjä- tai palveluntuottaja-kohtainen yhdenvertaisuussuunnitelma varhaiskasvatukseen. Varhaiskasvatukseen suunnitteluvuorokausvelvoitteiden purkamisella saattaa olla kokonaisuutena

kielteisiä vaikutuksia varhaiskasvatukseen laatuun ja lapsen edun toteutumiseen. Mahdolliset kielteiset vaikutukset saattavat korostua erityisesti heikommassa asemassa olevien lasten, kuten esimerkiksi kehitysvammaisten lasten, kohdalla.

Täydennyskoulutuksen tallennusveloitteesta luopumisella ei muuteta varhaiskasvatustoimijoiden lakisääteistä tehtävää tarjota täydennyskoulutusta henkilöstölle. Täydennyskoulutusten tallentamisella ei näin arvioida olevan suoria vaikutuksia varhaiskasvatuksessa oleviin lapsiin tai lasten varhaiskasvatukseen laatuun. Veloitteesta luopumisella saattaa olla vaikutuksia täydennyskoulutustietoja koskevaan tietopohjaan ja siten sillä saattaa olla välillisesti vaikutuksia varhaiskasvatukseen laatuun.

4.2.6 Tiedonhallintavaikutukset ja vaikutukset tietosuojaan

Paikallisen varhaiskasvatussuunnitelman laatimisella arvioidaan olevan kunnille kertaluonteisia tiedonhallintavaikutuksia, mikäli suunnitelma on huomioitu kuntien tiedonhallintalain (906/2019) 5 §:n mukaisissa tiedonhallintamalleissa ja sen laatimisveloitteen poistuminen edellyttää muutoksia tiedonhallintamalliin ja tiedonhallinnan käytänteisiin. Paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma on Kansallisarkiston seulontapäätöksen (KA/13089/07.01.01.03.01/2018) mukaan pysyvästi säilytettävä asiakirja. Ehdotuksen myötä suunnitelma-asiakirjoja ei enää arkistoitaisi. Paikallisen varhaiskasvatussuunnitelman laatimisveloitteen poistamisella ei arvioida olevan tietosuojavaikutuksia.

Täydennyskoulutustiedon tallennusveloitteen poistamisella arvioidaan olevan kertaluonteisia vaikutuksia Opetushallituksen ja varhaiskasvatustoimijoiden tiedonhallintaan. Opetushallituksen ja varhaiskasvatustoimijoiden tulee arvioida, edellyttääkö ehdotettu tiedon tallentamisen lakkaaminen muutoksia niiden tiedonhallintalain 5 §:n mukaiseen tiedonhallintamalliin. Ehdotus tarkoittaisi, että Opetushallituksen tulisi päivittää varhaiskasvatustietojen 68 §:n mukainen määräys tietovarannosta sekä muuttaa varhaiskasvatustoimijoille annettua ohjeistusta tietovarantoon tallennettavista tiedoista.

Ehdotuksella katsotaan olevan tietojärjestelmävaikutuksia. Niiden varhaiskasvatustoimijoiden, jotka tallentavat tiedot tietovarantoon järjestelmäintegraation avulla, tulisi tehdä muutoksen edellyttämät rajapintamuutokset. Opetushallituksen tulisi tehdä muutoksen edellyttämät tekniset muutokset kuten estää uuden täydennyskoulutustiedon tallentaminen Varda-tietovarantoon käyttäliittymän ja rajapinnan avulla lain voimaantulon jälkeen. Opetushallituksen tulisi mahdollisesti myös muokata täydennyskoulutustietojen näkymää Oma Opintopolku -palvelussa, jossa työntekijä voi katsella hänestä tietovarantoon tallennettuja työntekijätietojaan.

Täydennyskoulutuksen tallennusveloitteen poistamisella ei arvioida olevan tietosuojavaikutuksia rekisteröidyille. Opetushallituksen tulisi kuitenkin huolehtia, että sille varhaiskasvatustietojen 67 §:ssä säädetty rekisteripitäjän tehtävät ja yleisessä tietosuojasetuksessa (luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus) annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679) kuvatut rekisteröidyn oikeudet toteutuvat edelleen niiden henkilöstön täydennyskoulutustietojen osalta, jotka on tallennettu tietovarantoon ennen ehdotetun lain voimaan tuloa. Rekisterinpitäjällä on yleisen tietosuojasetuksen mukainen osoitusvelvollisuus siitä, että se noudattaa tietosuojasäännöksiä (yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan 2 kohta, 24 artikla ja 25 artikla). Rekisterinpitäjän on myös toteutettava toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jokainen rekisterinpitäjän alaisuudessa toimiva luonnollinen henkilö, jolla on pääsy henkilötietoihin, käsittelee niitä ainoastaan rekisterinpitäjän ohjeiden mukaisesti ja että henkilöstöllä on riittävä osaaminen henkilötietojen

käsittelystä (yleisen tietosuoja-asetuksen 29 artikla sekä 32 artiklan 4 kohta). Valtakunnallisia varhaiskasvatuksen suunnitelman perusteita uudistettaessa on kiinnitettävä huomiota lasten henkilötietojen käsittelyyn. Lisäksi toiminnassa sovellettava henkilötietojen käsittelyyn vaikuttava lainsäädäntö tulee huomioida tietojärjestelmiä suunniteltaessa ja uudistettaessa.

Vardaan tallennettava täydennyskoulutustieto on Kansallisarkiston päätöksen mukaan pysyvästi säilytettävää tietoa (KA/14277/07.01.01.03.01/2020). Päätöksen mukaan kaikki varhaiskasvatuksen henkilöstöä koskevat tiedot tulee säilyttää pysyvästi. Säilytys ei esityksen mukaan jatkossa sisältäisi tietovarantoon tallennettuja varhaiskasvatuksen henkilöstön täydennyskoulutustietoja.

Täydennyskoulutustiedon tallentamisvelvollisuuden lakkaamisella arvioidaan olevan kertaluonteisia vaikutuksia Tilastokeskuksen ja Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen tiedonhallintaan. Varhaiskasvatuslain 73 §:n nojalla luovutettavat täydennyskoulutustiedot Tilastokeskukselle ja Kansalliselle koulutuksen arviointikeskukselle (Karvi) eivät ehdotuksen pohjalta enää olisi näillä organisaatioilla hyödynnettävissä. Tiedon tallentamisen lakkaaminen tarkoittaisi, että Tilastokeskus ei jatkossa saisi kyseisiä tietoja tilastointitarkoitukseen eikä Karvi jatkossa varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmän täydennyskoulutuksen arviointiin tarkoitetun arviointityökalun taustatiedoksi. Ehdotus saattaa edellyttää muutoksia Tilastokeskuksen ja Karvin Varda-rajapintoihin sekä tietoa hyödyntäviin järjestelmiin.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Hallituksen esityksen tavoitteiden saavuttamisen osalta on arvioitu, että paikallisen varhaiskasvatussuunnitelman laatimista koskevan veloitteen kumoaminen on tarkoituksenmukaisin keino ilman, että lapsen etu tai varhaiskasvatuksen laatu vaarantuntuvat. Vastaavasti henkilöstön täydennyskoulutusta koskevien tietojen rekisteröintivelvoitteesta luopuminen on tarkoituksenmukainen keino esityksen tavoitteiden kannalta. Varhaiskasvatuksen järjestäjän ja tuottajan olisi edelleen varhaiskasvatuslain 39 §:n nojalla huolehdittava siitä, että varhaiskasvatuksen henkilöstö osallistuu riittävästi ammattitaitoa ylläpitävään ja kehittävään täydennyskoulutukseen.

6 Lausuntopalaute

6.1 Lausuntokierros ja lausuntopalaute

Hallituksen esityksen luonnos oli lausuntokierroksella 13.6.–19.7.2021. Lausuntopyyntö lähetettiin keskeisille sidosryhmille, minkä lisäksi myös muut tahot ovat voineet jättää lausuntonsa lausuntopalvelu.fi-palvelussa.

Lausuntoja pyydettiin 34 taholta. Esityksestä annettiin kaikkiaan 43 lausuntoa. Lausunnon antoivat: Järvenpään kaupunki, Kansallinen koulutuksen arviointikeskus, Raision kaupunki, Suomen Kuntaliitto, Kuurojen Liitto ry, Helsingin kaupunki, Turun kaupunki, Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry, Kehitysvammaisten Tukiliitto ry, KT Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat, Suomen Yrittäjät, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ, Lastensuojelun Keskusliitto, Rovaniemen kaupunki, Naisasialiitto Unioni ry, Invalidiliitto ry, Tampereen kaupunki, Näkövammaisten liitto ry, Suomen Vanhempainliitto ry, Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry, Opetushallitus, Kuusamon kaupunki, Tietosuojavaltuutettu, Suomen nuorisovaltuutettu, Yhdessä ry, Jyväskylän kaupunki, Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Lapsiasiavaltuutettu, Suomen UNICEF ry, Varhaiskasvatuksen Opettajien Liitto, Vantaan kaupunki, Suomen varhaiskasvatuksen erityisopettajat sveot ry, Sivistysala ry, Tehy ry, Talentia ry, Varhaiskasvattajien verkosto, Saamelaiskäräjät, valtiovarainministeriö, sosiaali- ja

terveysministeriö, Oulun kaupunki, Vaasan kaupunki, Porvoon kaupunki sekä Lieksan kaupunki.

Lausunnot ovat luettavissa esityksen hankesivuilla osoitteessa: <https://okm.fi/hanke?tunnus=OKM050:00/2024>.

Osa lausunnonantajista piti esityksen yleisiä tavoitteita kannatettavina tai pääosin kannatettavina. Osa lausunnonantajista koki, että esitysluonnoksessa ehdotetut muutokset turvaavat asetettujen tavoitteiden toteutumista. Esitykseen kriittisesti suhtautuvat lausunnonantajat sen sijaan katsoivat, etteivät esityksen tavoitteet toteudu ehdotetuilla muutoksilla säätämällä, vaan ne voitaisiin saavuttaa purkamalla normeja muilla tavoin. Osa lausunnonantajista katsoi, että normien purkamista koskevat tavoitteet soveltuvat huonosti pieniä lapsia koskevaan varhaiskasvatukseen ja, että esityksen lapsivaikutuksia koskevaa arviointia on syytä täydentää. Lausuntopalautteen perusteella esityksen vaikutustenarviointia täsmennettiin erityisesti taloudellisten vaikutusten sekä lapsivaikutusten osalta. Esitykseen lisättiin myös toimeenpanoa ja seurantaa koskeva luku.

6.2 Lausunnot varhaiskasvatuslain 22 §:n kumoamisesta

Lausunnonantajien mielipiteet varhaiskasvatuslain 22 §:n kumoamisesta jakaantuivat. Noin kaksi kolmasosaa lausunnonantajista vastusti paikallisen varhaiskasvatussuunnitelman kumoamista. Esitykseen kriittisesti suhtautuneet lausunnonantajat katsoivat, että ehdotus ei tosiasiassa vähennä hallinnollista työtä. Lausunnonantajat katsoivat, että kunnissa tulee joka tapauksessa paikallisesti määritellä käytänteitä ja ohjeistaa yksiköiden toimintaa. Lisäksi lausunnoissa nostettiin esiin huoli siitä, että esitetyt muutokset tulisivat heikentämään varhaiskasvatuksen yhdenvertaista laatua ja siten myös lapsen saamaa tukea varhaiskasvatuksessa. Lausunnonantajat katsoivat, että veloitteen poistussa suunnittelu saatetaan lopettaa myös niissä kunnissa, joissa se on ollut toimivaa. Paikallisen varhaiskasvatussuunnitelman katsottiin tukevan varhaiskasvatuslain 3 §:ssä säädettyjen varhaiskasvatuksen tavoitteiden toteutumista. Osa varhaiskasvatuslain 22 §:n kumoamiseen kriittisesti suhtautuneista lausunnonantajista katsoi, että laatimisveloitteen kumoamisen sijaan paikallisen varhaiskasvatussuunnitelman toimeenpanoa tulisi kehittää. Esityksen lapsivaikutusten arviointia pidettiin puutteellisena. Esityksen lapsivaikutusten arviointia on täydennetty lausuntopalautteen johdosta.

Osa lausunnonantajista huomautti, että paikalliset varhaiskasvatussuunnitelmat ovat olleet käytössä vasta lyhyen aikaa ja niiden toimeenpanoa tulisi kehittää veloitteen poistamisen sijaan. Muutama lausunnonantaja nosti esiin yhdenvertaisuuslain 6 a §:n 2 momentin mukaiseen yhdenvertaisuussuunnitteloveloitteeseen kaavailut samanaikaiset muutokset ja suunnittelovelvoitteiden purkamisen yhteisvaikutukset varhaiskasvatuksen laatuun ja lapsen oikeuksien toteutumiseen.

Noin kolmasosa lausunnonantajista kannatti paikallisesta varhaiskasvatussuunnitelmasta luopumista ja katsoi, että veloitteen poistaminen keventää hallinnollista työtä. Osa veloitteen poistamiseen myönteisesti suhtautuneista lausunnonantajat katsoi, että hallinnollisen työn keveneminen edellyttää kuitenkin, että varhaiskasvatussuunnitelman perusteita kehitetään ja että paikallisesta suunnitteloveloitteesta luopuminen korostaa toimipaikkakohtaisen johtamisen merkitystä.

6.3 Lausunnot varhaiskasvatuslain 70 §:n 2 momentin 5 kohdan kumoamisesta

Noin puolet lausunnonantajista kannatti täydennyskoulutustietojen rekisteröintivelvoitteen poistamista. Ehdotusta puoltaneissa lausunnoissa katsottiin muun muassa, että valtakunnallinen seuranta ei ole välttämätöntä, koska varhaiskasvatuksen järjestäjät seuraavat itse henkilöstön täydennyskoulutuksiin osallistumista ja sisältöä. Osa lausunnonantajista katsoi myös, että saatu tieto ei joka tapauksessa ole ollut luotettavaa tiedonkeruuseen liittyvien hankaluuksien vuoksi.

Esitykseen kriittisesti suhtautuneet lausunnonantajat katsoivat, että täydennyskoulutusta koskevien tietojen tietopohja heikkenisi esityksen myötä. Esimerkiksi Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi katsoi, että raportointivelvoitteen keventämisen riskinä on, että täydennyskoulutuksen toteutumiseen syntyy kokonaiskuvan puuttuessa vaihtelua. Tämä saattaa asettaa varhaiskasvatuksen työntekijät eriarvoiseen asemaan täydennyskoulutukseen osallistumisen suhteen ja muutoksella voi olla vaikutuksia varhaiskasvatuksen laatuun.

7 Säännöskohtaiset perustelut

1 §. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi varhaiskasvatuslain 22 §:n ja 70 §:n 2 momentin 5 kohdan kumoamisesta.

2 §. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi lain voimaantulosta.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2025.

9 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion vuoden 2025 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

10 Toimeenpano ja seuranta

Opetus- ja kulttuuriministeriö seuraa ehdotetun sääntelyn toteutumista yhteistyössä Opetushallituksen ja Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen Karvin kanssa.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Varhaiskasvatuksen kannalta keskeisiä perusoikeuksia ovat Suomen perustuslain (731/1999) 16 §:n mukaiset sivistykselliset oikeudet ja 19 §:n mukainen oikeus sosiaaliturvaan. Perustuslain 16.2 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Varhaiskasvatuslain 4 § edellyttää, että varhaiskasvatusta suunniteltaessa, järjestettäessä tai tuotettaessa ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu. Varhaiskasvatuksen hallinnonalasiirrosta huolimatta perustuslakivaliokunta on katsonut, että varhaiskasvatusta koskevaa sääntelyä arvioidaan edelleen ensisijaisesti perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisena sosiaalipalveluna. Siirtyminen käyttämään lainsäädännössä termiä varhaiskasvatus on kuitenkin tuonut arviointiin mukaan myös perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaisen sivistyksellisten oikeuksien elementin. (PeVL 12/2015 vp, s. 3)

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

Paikallisen varhaiskasvatussuunnitelman laatimista koskevan velvoitteen poistamisella ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia lapsen oikeuksien toteutumiseen, koska muutoksella ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia varhaiskasvatuksessa oleviin lapsiin tai varhaiskasvatuksen laatuun. Niissä kunnissa, joissa paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma ja sen laadintaprosessi on koettu toimivaksi ja joissa paikallisen suunnitelman tavoite on saavutettu, voidaan jatkaa paikallisen varhaiskasvatussuunnitelman laadintaa jatkossakin, vaikka velvoite siihen poistuu. Varhaiskasvatuksessa tulee edelleen noudattaa Opetushallituksen varhaiskasvatussuunnitelman perusteita ja jokaiselle lapselle tulee edelleen laatia henkilökohtainen varhaiskasvatussuunnitelma. On kuitenkin mahdollista, että muutos vaikuttaa lapsiin kielteisesti sellaisissa kunnissa, joissa toimiva paikallinen suunnittelutyö lopetetaan kokonaan velvoitteen lakkaamisen myötä. Mahdolliset kielteiset vaikutukset saattavat korostua heikommassa asemassa olevien lasten, kuten esimerkiksi vammaisten lasten, kohdalla. On myös mahdollista, että lapset ja lapsiperheet ovat velvoitteen lakkaamisen myötä keskenään eriarvoisessa asemassa, jos vain osassa kunnista laaditaan paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma.

Täydennyskoulutuksen tallennusvelvoitteesta luopumisella ei muuteta varhaiskasvatustoimijoiden lakisääteistä tehtävää tarjota täydennyskoulutusta henkilöstölle. Täydennyskoulutusten tallentamatta jättämisellä ei näin arvioida olevan suoria vaikutuksia varhaiskasvatuksessa olevien lasten oikeuksien toteutumiseen. Muutoksella saattaa olla kuitenkin vaikutuksia täydennyskoulutuksesta kerättävään tietopohjaan ja näin välillisesti vaikutuksia myös varhaiskasvatuksen laatuun.

Edellä esitetyn perusteella hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

varhaiskasvatuslain 22 §:n ja 70 §:n 2 momentin 5 kohdan kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

Tällä lailla kumotaan varhaiskasvatuslain (540/2018) 22 § ja 70 §:n 2 momentin 5 kohta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä 2 §
kuuta 20 .

Helsingissä 23.9.2024

Pääministeri

Petteri Orpo

Opetusministeri Anders Adlercreutz