

4.3.2021 HE 249/2020 vp

### **Opetus- ja kulttuuriministeriön vastine eduskunnan sivistysvaliokunnan saamiin lausuntoihin**

Opetus- ja kulttuuriministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa vastine eduskunnan sivistysvaliokunnan saamiin lausuntoihin. Lausunnot sivistysvaliokunnalle toimittivat seuraavat tahot: aluehallintovirastot, Eduskunnan oikeusasiamies, Hyvinvointiala HALI, KT Kuntatyönantajat, Lapsiasiavaltuutettu, Mannerheimin Lastensuojeluliitto, oikeusministeriö, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ, Opetushallitus, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, Suomen Kuntaliitto, Suomen Lastenhoitoalan Liitto SLAL, Suomen Vanhempainliitto, Tietosuojavaltuutettu ja Varhaiskasvatuksen Opettajien Liitto. Jäljempänä ministeriö vastaa näkemyksensä mukaan keskeisimpiin seikkoihin. Lopun liitteessä ministeriö antaa ehdotuksensa sivistysvaliokunnalle lakiehdotusta koskevista pykälämuutoksista, joita ministeriön mielestä voitaisiin ottaa valiokunnan mietinnössä huomioon.

Lapsiasiavaltuutettu, Mannerheimin Lastensuojeluliitto, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, Suomen Lastenhoitoalan Liitto SLAL, Suomen Vanhempainliitto sekä Varhaiskasvatuksen Opettajien Liitto kannattivat sekä päiväkodin henkilöstön mitoituksesta poikkeamisen täsmentämistä että henkilöstön ilmoitusvelvollisuutta. Molempien muutosten nähtiin varhaiskasvatuksen laatua ja turvallisuutta edistävinä. Lapsiasiavaltuutetun ja Mannerheimin Lastensuojeluliiton mukaan kumpikin esitetyistä lakimuutoksista edistää YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen toteutumista. Lausunnonantajien mukaan henkilöstömitoituksesta poikkeamisen alan täsmentäminen on tarpeen, koska nykyinen sääntely on jossain määrin vaikeaselkoista ja tulkinnanvaraista. Henkilöstön ilmoitusvelvollisuus ja siihen liittyvä suoja kielteisiltä vastatoimilta nähtiin hyvänä. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto katsoo, että esitetty henkilökunnan ilmoitusvelvollisuus edistäisi varhaiskasvatuksen omavalvontakulttuurin kehittämistä.

Opetushallitus, KT Kuntatyönantaja ja Suomen Kuntaliitto pitävät päiväkodin henkilöstön mitoituksesta poikkeamisen pykälän selkeyttämistä perusteltuna. KT Kuntatyönantaja ja Suomen Kuntaliitto kuitenkin huomauttavat, että henkilöstön äkillisistä poissaoloista johtuvissa tilanteissa varhaiskasvatuksen järjestäjät ja tuottajat voivat joutua vaikeaan tilanteeseen, ellei sijaisia ole saatavilla. Opetus- ja kulttuuriministeriö kuitenkin katsoo, että nykyisen kaltainen kirjaus sijaisen saamisesta mahdollisimman pian on johtanut tilanteeseen, jossa henkilöstön mitoituksesta saatetaan poiketa selvästi pidempään kuin lyhytaikaisesti. Tämä saattaa kertoa siitä, että varhaiskasvatuksen järjestäjillä ja tuottajilla ei ole olemassa riittäviä sijais- tai muita varajärjestelyjä. KT Kuntatyönantajan ja Suomen Kuntaliiton mukaan ehdotettu sääntely aiheuttaa kustannuksia. Ministeriö kuitenkin katsoo, että henkilöstön mitoituksesta poikkeamiseen liittyvä esitys ei muuta nykyistä oikeustilaa, eli jo nykyisen sääntelyn mukaan henkilöstömitoituksesta voi poiketa vain lapsen hoitoaikoihin liittyvistä syistä. Näin ollen esitetty muutos ei aiheuta varhaiskasvatuksen järjestäjille ja tuottajille uusia kustannuksia.

Aluehallintovirastojen mukaan ehdotettu päiväkodin henkilöstön mitoituksen tarkennus ei yksin riitä estämään henkilöstön ja lasten suhdelukujen ylityksiä. Useiden lausunnonantajien mukaan esitetty vaihtoehto erillisen, enintään 5 tuntia varhaiskasvatuksessa olevien yli 3-vuotiaiden lasten suhdeluvun poistaminen olisi tehokkaampi keino henkilöstömitoituksen lainmukaiselle toteutumiselle. Esitetty muutos maksaisi arvioiden mukaan 44 miljoonaa euroa.

Aluehallintovirastot, Opetushallitus, KT Kuntatyönantajat ja Suomen Kuntaliitto vastustavat henkilöstön ilmoitusvelvollisuudesta säätämistä. Lausunnoissaan nämä tahot huomauttavat, että henkilöstön ilmoitusvelvollisuudelle ei tarvetta ja se lisäisi hallinnollista työtä. Opetus- ja kulttuuriministeriö kuitenkin katsoo, että henkilöstön ilmoitusvelvollisuus ja siihen liittyvä kielteisten vastatoimien kieltäminen varhaiskasvatuksen lainmukaisessa toteutuksessa havaittujen puutteiden poistamisen tai korjaamisen sinne, missä ne esiintyvät. Tämä olisi todennäköisesti nopein tapa puuttua epäkohtiin. Asiat, jotka voidaan ratkaista varhaiskasvatuksen toimipaikassa, tulee mahdollisuuksien mukaan ratkaista siellä. Myös aluehallintovirastot

siirtävät asiat, jotka katsotaan merkitykseltään ja laajuudeltaan siihen soveltuviksi, ratkaistavaksi varhaiskasvatuksen toimipaikkaan. Lisäksi henkilöstön ilmoitusvelvollisuus on omiaan kehittämään varhaiskasvatuksen toimipaikkojen omavalvontakulttuuria. Henkilöstön ilmoitusvelvollisuus ei estäisi nykyisten oikeussuojakeinojen käyttöä eikä myöskään kavenna jo olemassa olevia epäkohtiin puuttumisen keinoja. Henkilöstön ilmoitusvelvollisuudella ei myöskään ole vaikutuksia muusta lainsäädännöstä tulevien velvoitteiden, esimerkiksi lastensuojeluilmoituksen tekemiseen.

Ministeriö yhtyy oikeusministeriön näkemykseen siitä, että varhaiskasvatuksen henkilöstöä on tarpeellista kouluttaa uudesta ilmoitusvelvollisuudesta ja yleisemminkin salassapitosääntelystä, joka henkilöiden tulee tuntea, harkitaksean esimerkiksi ilmoituksen tekemistä salassapitosäännösten estämättä.

Tietosuojavaltuutettu esitti lausunnossaan huolen siitä, että ilmoituksiin sisältyvien tietojen käsittely voi muodostaa korkean riskin ja että ilmoitusvelvollisuus sisältää yhteneväisyyksiä ns. Whistleblowing-järjestelmän kanssa, jonka on katsottu edellyttävän yleisen tietosuoja-asetuksen 35 artiklan mukaista tietosuojavaikutusten arviointia. Ministeriö yhtyy näkemykseen siitä, että tietosuojavaikutusten arviointi olisi hyvä tehdä. Ilmoitusten osalta varhaiskasvatuksen toimipaikat toimivat rekisterinpitäjinä. Tässä tapauksessa rekisterinpitäjän tulisi tehdä tietosuoja-asetuksen 35 artiklassa tarkoitettu vaikutustenarviointi, mutta ministeriö voi tarvittaessa tukea rekisterinpitäjiä tässä arviointitehtävässä.

Lausuntojen johdosta opetus- ja kulttuuriministeriö esittää lakiin tehtäväksi seuraavat lisäykset ja tarkennukset:

#### 1 §:n 6 momentin muutoksen perustelut

Momenttiin ehdotetaan lisättäväksi eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnon johdosta täsmennys siitä, että päiväkodissa järjestettävän esiopetuksen valvontaan ja ilmoitusvelvollisuuteen sovelletaan varhaiskasvatuslain 55–58 §:ää. Lisäyksellä tarkennettaisiin sitä, että ehdotetut 57 a § ja 57 b § koskisivat myös päiväkodissa järjestettävää esiopetusta.

#### 57 a §:n muutoksen perustelut

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan tarkennettavaksi, että varhaiskasvatushenkilöstöön kuuluvalla tarkoitetaan lain 26–30 §:ssä tarkoitettuja henkilöitä, sillä näillä henkilöstöryhmillä voidaan katsoa olevan riittävä asiantuntemus varhaiskasvatuslain sisällöstä ja varhaiskasvatustoiminnan toteuttamisesta. Samalla täsmennettäisiin sitä, ettei ilmoitusvelvollisuus koske esimerkiksi varhaiskasvatuksessa toimivaa avustajaa.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan selkeytettäväksi, että 1 momentissa tarkoitettulla varhaiskasvatushenkilöstöön kuuluvalla tarkoitetaan virka- ja työsuhteisia henkilöitä. Täsmennys liittyy oikeusministeriön lausunnossaan esiin nostamaan huomioon siitä, että virkavastuusestään ja sen eri ilmenemismuodoista johtuu virkamiehelle erilaisia vastuita, kuten rikosoikeudellinen ja kurinpidollinen vastuu sekä vahingonkorvausvastuu. Samalla lisäys selkeyttäisi, etteivät varhaiskasvatuksen työharjoittelijat ja opiskelijat kuulu ilmoitusvelvollisuuden henkilölliseen soveltamisalaan.

Lisäksi pykälän 2 momentin sanamuotoa ehdotetaan tarkennettavan siten, että ilmoitusvelvollisuus liittyy varhaiskasvatuslain vastaiseen tilanteeseen. Täsmennys tehtäisiin oikeusministeriön lausunnon johdosta. Oikeusministeriö lausui, että ilmoitusvelvollisuuden peruste on sisällöltään verraten täsmennyksen, mikäli ilmoitusvelvollisuus kytketään hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla ainoastaan varhaiskasvatuksen toteuttamiseen kohdistuvaan epäkohtaan tai ilmeisen epäkohdan uhkaan.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan selkeytettävän, että salassa pidettävien tietojen antaminen on sidottu sellaisten tietojen antamiseen, jotka ovat välttämättömiä ilmoitusvelvollisuuden täyttämiseksi ja epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistamiseksi. Täsmennys tehtäisiin oikeusministeriön lausunnon johdosta.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 momentti siitä, kuinka kauan pykälässä tarkoitetut ilmoitukset olisi säilytettävä. Ilmoitukset olisi säilytettävä, kunnes vuosi on kulunut sen kalenterivuoden päättymisestä, jona ilmoitus tehtiin. Kyseessä olisi henkilötietojen käsittelyyn liittyvä suoja toimi, jonka tietosuojavaltuutettu nosti esiin lausunnossaan. Säilytysaika liittyy ehdotetun 57 b §:n mukaisiin toimenpiteisiin. Ministeriö katsoo, että yhden kalenterivuoden kuluessa tarvittavat toimet epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistamiseksi on jo suoritettu. Samalla minimoitaisiin se, ettei epäkohtailmoituksia säilytetä tarpeettoman kauan.

#### 57 b §:n muutoksen perustelut

Pykälän 3 momentista ehdotetaan poistettavaksi aluehallintovirastoa ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoa koskeva maininta, sillä tämä ilmenee jo momentin ensimmäisestä virkkeestä. Samalla tämä parantaisi pykälän luettavuutta.

Lisäksi pykälän 3 momenttia ehdotetaan selkeytettävän siten, että ilmoitus voitaisiin tehdä salassapitosäännösten estämättä, jos se on välttämätöntä ilmoitusvelvollisuuden täyttämiseksi ja epäkohdan ja ilmeisen epäkohdan uhan poistamiseksi. Kyseessä olisi vastaavanlainen oikeusministeriön lausunnon johdosta tehtävä täsmennys, mitä ehdotetaan tehtäväksi myös 57 a §:n 3 momenttiin.

Pykälän 6 momentissa ehdotetaan täsmennettävän, että ilmoitus lapsen vanhemmille tai muulle huoltajille siitä, mihin toimenpiteisiin ilmoituksen johdosta on ryhdytty, koskee varhaiskasvatustoiminnassa tapahtuneita muutoksia. Täsmennys liittyy tietosuojavaltuutetun lausuntoon, jossa tietosuojavaltuutettu esitti huolensa siitä, että ilmoitus huoltajille voi sisältää lasta koskevien tietojen ohella ilmoittajan sekä myös ilmoituksen kohteena olevaan tapahtumaan liittyvien työntekijöiden tietoja.

## LIITE

Muutosehdotuksia pykäliin huomioon otettavaksi valiokunnan mietinnössä:

### 1 §:n 6 momentti (kokonaan uusi tälle esitykselle)

Esiopetuksesta säädetään perusopetuslaissa (628/1998). Lapsen mahdollisuudesta osallistua perusopetuslain mukaiseen esiopetukseen on huolehdittava. Päiväkodissa järjestettävään esiopetukseen sovelletaan, mitä tässä laissa säädetään päiväkodin ryhmäkoosta ja henkilöstömitoituksesta. Lisäksi päiväkodissa järjestettävään esiopetuksen ~~valvonnassa~~ **valvontaan ja ilmoitusvelvollisuuteen** sovelletaan 55–58 §:ää.

### 57 a §

#### *Henkilökunnan ilmoitusvelvollisuus*

**Lain 26–30 §:ssä tarkoitettuun** varhaiskasvatushenkilöstöön kuuluvan on toimittava siten, että lapsen varhaiskasvatus toteutetaan tässä laissa edellytetyllä tavalla.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun **työ- tai virkasuhteisen** henkilön on ilmoitettava viipymättä varhaiskasvatuksen toimipaikan toiminnasta vastaavalle henkilölle, jos hän tehtävissään huomaa epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamisessa **tässä laissa säädetyn mukaisesti**. Ilmoitus tulee tehdä kirjallisesti. Ilmoituksen vastaanottaneen henkilön on ilmoitettava asiasta varhaiskasvatuksen johtavalle viranhaltijalle.

Ilmoitus voidaan tehdä salassapitosäännösten estämättä, jos se on välttämätöntä ilmoitusvelvollisuuden täyttämiseksi **ja epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistamiseksi**.

Varhaiskasvatuksen järjestäjän ja tuottajan on tiedotettava henkilöstölleen ilmoitusvelvollisuudesta ja sen käyttöön liittyvistä asioista. Ilmoitusvelvollisuuden toteuttamista koskevat menettelyohjeet on laadittava kirjallisena ja pidettävä julkisesti nähtävillä. Ilmoituksen tehneeseen henkilöön ei saa kohdistaa kielteisiä vastatoimia ilmoituksen seurauksena.

**Tässä pykälässä tarkoitetut ilmoitukset säilytetään, kunnes vuosi on kulunut sen kalenterivuoden päättymisestä, jona ilmoitus tehtiin.**

### 57 b §

#### *Toimenpiteet ilmoituksen johdosta*

Edellä 57 a §:n 2 momentissa tarkoitetun ilmoituksen vastaanottaneen varhaiskasvatuksen toimipaikan toiminnasta vastaavan henkilön tulee ilman aiheetonta viivytystä käynnistää tarvittavat toimet epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistamiseksi.

Jos epäkohtaa tai ilmeisen epäkohdan uhkaa ei pystytä itsenäisesti poistamaan varhaiskasvatuksen toimipaikassa, on varhaiskasvatuksen johtavan viranhaltijan annettava asiassa tarpeellista ohjausta ja neuvontaa epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistamiseksi.

Varhaiskasvatuksen johtavan viranhaltijan on ilmoitettava asiasta edelleen aluehallintovirastolle tai Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle, jos epäkohtaa tai ilmeisen epäkohdan uhkaa ei 1 ja 2 momentissa mainituista toimenpiteistä huolimatta poisteta. Ilmoitus voidaan tehdä salassapitosäännösten estämättä, jos se on välttämätöntä asian käsittelemiseksi ~~aluehallintovirastossa tai Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastossa~~ **ja epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistamiseksi**.

Aluehallintovirasto tai Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto voi antaa määräyksen epäkohdan poistamiseksi ja päättää sitä koskevista lisätoimenpiteistä siten kuin 58 §:ssä säädetään.

Ilmoituksen tehneellä henkilöllä on kohtuullisen ajan kuluessa oikeus saada tietää mihin toimenpiteisiin ilmoituksen johdosta on ryhdytty.

Jos varhaiskasvatustoimintaa epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistamiseksi muutetaan ja muutoksella on erityistä merkitystä lapsen kasvun ja kehityksen kannalta, on **varhaiskasvatustoiminnan** muutoksesta ilmoitettava muutoksen kohteena olevan lapsen vanhemmalle tai muulle huoltajalle.