

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

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi varhaiskasvatuslain (540/2018) 22 § kokonaan, jolloin velvollisuus laatia paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma lakkaisi. Esityksessä ehdotetaan myös henkilöstön täydennyskoulutuksen raportointivelvoitteen keventämistä siten, että varhaiskasvatuslain 70 §:n 2 momentin kohta 5 kumottaisiin.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 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
3 Tavoitteet .....	6
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset .....	6
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	6
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	6
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot .....	10
6 Lausuntopalaute .....	10
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	10
8 Voimaantulo .....	10
9 Suhde talousarvioesitykseen .....	10
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys .....	10
LAKIEHDOTUS .....	12
laki varhaiskasvatuslain 22 §:n ja 70 §:n 2 momentin 5 kohdan kumoamisesta.....	12

## **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 kytetään 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.–7.2024, jossa kaikilla halukkailla oli mahdollisuus antaa lausuntonsa luonnoksesta.

Hallituksen esitystä on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa **xx.x.2024**.

### **2 Nykytila ja sen arviointi**

#### *Lakisääteiset suunnitelmat varhaiskasvatuksessa*

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

#### *Paikalliset varhaiskasvatustalain perusteista*

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

Varhaiskasvatustalain perusteista laaditaan siten, että se määrittelee, ohjaa ja tukee varhaiskasvatusta järjestämistä paikallisesti. Suunnitelmasta laadittaessa tulee ottaa huomioon paikalliset eri-

tyispiirteet, 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 varhaiskasvatustilain 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.

#### *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, laajaimmista 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 suunnitelmajärjestelmän 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 luonneta 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 voimaansa 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 lakisääteistä, 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.

#### *Tiedon tallentaminen varhaiskasvatuksen henkilöstön täydennyskoulutuksesta*

Varhaiskasvatuksen järjestäjän ja tuottajan on varhaiskasvatuslain (540/2018, 70 §) mukaan tallennettava tieto henkilöstön täydennyskoulutukseen osallistumisesta varhaiskasvatuksen tietovarantaan. Varhaiskasvatuslain 68 §:n mukaan Opetushallitus antaa tarkempia määräyksiä tässä 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 varhaiskasvatoimijoista tallentaa tiedot rajapinnan avulla eli varhaiskasvatoimijalla 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.

Vardaan 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.

Vardaan 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 tallennusveloitteesta.

### **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 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. Varhaiskasvatustojatallentavat 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**

##### *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.

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 työaikaa. 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.

#### *Viranomaisvaikutukset*

Varhaiskasvatuslain 2 § edellyttää, että varhaiskasvatus on suunnitelmallista. Luopuminen paikallisista varhaiskasvatussuunnitelmista tarkoittaa, että Opetushallituksen tulee uudistaa valtakunnalliset varhaiskasvatussuunnitelman perusteet sekä toimeenpanon tukimateriaalit. Kumottavan 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 hyvinvointisuunnitelma, joka hyväksytään kunnan tai kuntien toimintaa koskeva lasten- ja nuorten hyvinvointisuunnitelma, joka hyväksytään kunnan kunnan kunnanvaltuustossa ja tarkistetaan vähintään kerran neljässä vuodessa. Saman pykälän 4 momentin nojalla lasten- ja nuorten hyvinvointisuunnitelman tulee sisältää suunnittelu-kaudelta 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 tallen-

taminen 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 tallennusvelvoitteen 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.

#### *Vaikutukset kuntiin*

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

Täydennyskoulutustietojen tallentamisvelvoitteen poistamisen arvioidaan pitkällä aikavälillä vähentävän varhaiskasvatustoimijoiden hallinnollista työtä. On todennäköistä, että varhaiskasvatustoimijat itse seuraavat henkilöstön täydennyskoulutuksen osallistumisesta 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 joko rajapinnan avulla tai Vardan käyttöliittymällä. Näin myös varhaiskasvatuslain 67 §:n mukainen velvoite huolehtia tietovarantoon tallennetun tiedon laadusta, ajantasaisuudesta ja oikeellisuudesta päättyisi täydennyskoulutustietojen osalta. Toimenpiteen arvioidaan näin 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.

#### *Vaikutukset yksityisiin varhaiskasvatuksen tuottajiin*

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

#### *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.

Täydennyskoulutuksen tallennusvelvoitteesta luopumisella ei muuteta varhaiskasvatustoimijoiden lakisääteistä tehtävää tarjota täydennyskoulutusta henkilöstölle. Täydennyskoulutusten tallentamisella ei näin arvioida olevan suoria vaikutuksia varhaiskasvatuksessa oleviin lapsiin tai lasten varhaiskasvatuksen laatuun.

#### *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 laatimisvelvoitteen 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 laatimisvelvoitteen poistamisella ei arvioida olevan tietosuoja-vaikutuksia.

Täydennyskoulutustiedon tallennusvelvoitteen 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 varhaiskasvatustietolain 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 käyttöliittymän 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 tallennusvelvoitteen poistamisella ei arvioida olevan tietosuoja-vaikutuksia rekisteröidyille. Opetushallituksen tulisi kuitenkin huolehtia, että sille varhaiskasvatustietolain 67 §:ssä säädetyt rekisteripitäjän tehtävät ja yleisessä tietosuoja-asetuksessa (luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus) annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679) kuvatut rekisteröidyn oikeudet toteutuvat edelleen niiden henkilöstön täydennyskoulutustietojen osalta, jotka on tallennettu tietovarantoon ennen ehdotetun lain voimaan tuloa.

Varaan 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 tarkoitettua 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 velvoitteen 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**

Täydennetään lausuntokierroksen jälkeen.

## **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**

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

## **9 Suhde talousarvioesitykseen**

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

## **10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys**

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 kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Varhaiskasvatustalain 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 varhaiskasvatust on kuitenkin tuonut arviointiin mukaan myös perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaisen sivistyksellisten oikeuksien elementin. (PeVL 12/2015 vp)

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 laintasoisena voimassa 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 lainsäädäntöelimiön 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 pyrkiessään 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.

Paikallisen varhaiskasvatussuunnitelman laatimista koskevan veloitteen 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.

Täydennyskoulutuksen tallennusveloitteesta luopumisella ei muuteta varhaiskasvatustoimijoiden lakisääteistä tehtävää tarjota täydennyskoulutusta henkilöstölle. Täydennyskoulutusten talentamatta jättämisellä ei näin arvioida olevan suoria vaikutuksia varhaiskasvatuksessa olevien lasten oikeuksien toteutumiseen.

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 22 § ja 70 §:n 2 momentin 5 kohta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20.

Helsingissä x.x.20xx

**Pääministeri**

**Petteri Orpo**

Opetusministeri Anna-Maja Henriksson