



Opetus- ja kulttuuriministeriö

1/9

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntö 6.2.2018**Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle varhaiskasvatuslaiksi****VIITE: OKM/3/010/2018**

Lausuntopyynnössä on pyydetty jaottelemaan lausunto lausuntopyynnössä ilmoitettujen väliotsikoiden mukaisesti. Väliotsikot on lausunnossa esitetty siltä osin kuin niiden sisältämiin asioihin on vastattu

1 luku. Yleiset säännökset

Perustuslakivaliokunnan nykyisen varhaiskasvatuslain muutoksesta, jolla päivähoito muutettiin terminologisesti varhaiskasvatukseksi ja tehtiin varhaiskasvatuksen hallinnonalasiirto, antaman lausunnon PeVL 12/2015 vp mukaisesti varhaiskasvatuslailla on yhteys perustuslain 16 §:ssä säädettyihin sivistyksellisiin oikeuksiin mutta myös perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyyn oikeuteen riittäviin sosiaalipalveluihin ja julkisen vallan velvoitteisiin tukea lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuutta turvata lapsen hyvinvointi ja kasvu. Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 15/2015 vp mukaan näitä oikeuksia on tarkasteltava kokonaisuutena. Vaikka varhaiskasvatus on nykyisin ymmärretty osaksi elinikäisen oppimisen järjestelmää ja kuuluu opetus- ja kulttuuriministeriön toimialan asioihin, on se perustuslain näkökulmasta edelleen myös perustuslain 19 §:ssä tarkoitettuja sosiaalipalveluita ja säännöksessä säädetyn lapsen hyvinvoinnin ja kasvun edellytysten tukemisen velvoitteen piirissä. Näin varhaiskasvatukseen kohdistuu perustuslain 19 §:n mukainen palveluiden riittävyysvaatimus ja osin tästä ja osin varhaiskasvatuksen tehtävän suuresta merkityksestä yksilöille johtuva yhdenvertaisuuden ja sen edistämisen vaatimus.

Hallituksen esityksen luonnoksessa ei ole oikein missään todettu perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 15/2015 vp todettua palveluiden riittävyyden vaatimusta.

Yleisten säännösten taustalla olisi perusteltua siten selkeästi ainakin perusteluissa tuoda esille lain tarkoitus myös toteuttaa lasten yhdenvertaisuutta varhaiskasvatuksen sisällössä ja palveluiden tosiasiallisessa tavoitettavuudessa. Varhaiskasvatusjärjestelmä toteuttaa erityisesti myös

perustuslain 19 §:n tarkoitusta turvata jokaiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä.

2 luku. Varhaiskasvatuksen järjestäminen (4-11 §)

Esityksen perusteluissa on tarpeen luonnosta selvemmin korostaa lain 4 §:ssä säädettäväksi ehdotetun lapsen edun ensisijaisuutta tulkittaessa lakia ja haettaessa sisältöä varhaiskasvatuksen järjestämiselle.

Yhdenvertaisuuden ja perustuslaista johtuvan oikeuden riittäviin palveluihin siten, kuin siitä lailla säädetään, johdosta järjestämisvelvollisuuden sisältöä ja varsinkin varhaiskasvatuksen luonnosta lähipalveluna olisi nähdäkseen tarpeen edelleen selkeyttää säännösten tasolla. Lisäksi säännösehdotuksia tarkasteltaessa on varmistauduttava vielä siitä, että palveluiden järjestäjät myös tosiasiallisesti pystyvät järjestämään lain sisällön mukaisia varhaiskasvatuksen palveluita.

Kiinnitän huomiota myös siihen, että eduskunnalle on annettu hallituksen esitys HE 16/2018 vp valinnanvapauslaiksi, jolla nyt lausunnolla olevan esitysluonnoksen 5 §:ssä viitattu palvelusetelilaki (569/2009) kumottaisiin. Tämä vaatii teknistä viittausta isompaa pohdintaa miten uuden valinnanvapauslain mukainen asiakasseteli soveltuisi varhaiskasvatukseen.

Varhaiskasvatuspalveluiden tosiasialliseen saavutettavuuteen liittyy lakiesityksen 5 §:n 4 momentti, jonka mukaan kunnan on pyrittävä järjestämään varhaiskasvatusta lähellä palvelun käyttäjiä ottaen huomioon asutuksen sijainti sekä liikenneyhteydet.

Esityksen 9 §:n mukaan varhaiskasvatus saa pääsääntöisesti kestää enintään kymmenen tuntia yhtäjaksoisesti. Vaikka aikamäärän tarkoitus pykälän sanamuodon tai lainkohdan perusteluiden perusteella ei olekaan täysin yksiselitteinen, kyseinen tuntimäärä tarkoittanee varhaiskasvatusaikaa ilman siihen liittyviä matkoja.

Perusopetuslain (628/1998) 32 §:n mukaan perus -tai esiopetuksessa olevan oppilaan päivittäinen koulumatka odotuksineen saa kestää enintään kaksi ja puoli tuntia.

Päivähoidon eli nykyisin varhaiskasvatuksen on määritelty olevan lähipalvelu (muun muassa peruspalveluministeri Risikon vastaus kirjalliseen kysymykseen KK 401/2009 vp). Lähipalvelun käsitettä ei ole valtakunnallisesti määritelty. Opetus- ja kulttuuriministeriö on oikeuskanslerille asiassa OKV/5/50/2015 antamassaan lausunnossa 24.6.2015 todennut, että matkan pituutta varhaiskasvatuspalveluun tai siihen käytettävää aikaa ei voida valtakunnallisesti yhdenvertaisesti ja yksiselitteisesti määritellä. Lapsen ja perheen tilanteet ovat yksilöllisiä sekä paikalliset olosuhteet poikkeavat suuresti toisistaan eri puolella Suomea. Periaatteena voidaan pitää sitä, ettei matka varhaiskasvatukseen tai siihen käytettävä aika ole kohtuuton lapsen etu ja kokonaistilanne huomioon ottaen. Kanteluiden ratkaisutoiminnassa oikeuskanslerinviraston tietoon on tullut, että varhaiskasvatusoikeuden toteutumisen ensisijaisina valvojina toimivat aluehallintovirastot ovat niille tehtyihin kanteluihin antaneet keskenään hyvinkin eriäviä ratkaisuja siitä, mitä voidaan pitää varhaiskasvatuksen matkan kohtuullisena kestona.

Varhaiskasvatus nähdään yhteiskunnallisessa keskustelussa ja myös lakiesityksessä yhä enenevässä määrin lapsen yhdenvertaisesti toteutettavana sivistyksellisenä oikeutena, jolla on pitkäle lapsen elämään ja oppimiseen ulottuvia vaikutuksia. Edellä esitetyillä perusteilla katson, että lakiesityksen perusteluissa tulisi ainakin jollakin tasolla määritellä, mitä lakiesityksen ilmaisu ”

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

lähellä palvelujen käyttäjiä” käytännössä tarkoittaa. Voisi olla tarpeen myös pohtia sitä, asettavatko perustuslain 6 §:n ilmaisema yhdenvertaisuus ja lapsen edun ensisijaisuus tarpeita säättää varhaiskasvatuksen matkoille ajallista ylärajaa perusopetuslain tapaan. Vaihtoehtoisesti voidaan pohtia myös yhdenvertaisuutta parantavia muita määrittelyitä.

Lakiesityksen 8 §:n (varhaiskasvatuksen kieli) 1 momentin mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että lapsi voi saada varhaiskasvatusta lapsen äidinkielenä olevalla suomen tai ruotsin kielellä tai saamen kielilaissa tarkoitettulla saamen kielellä. Kantelujen ratkaisutoiminnassa on tullut esiin tapaus, jossa yksikielinen kunta ei tarjonnut toisenkielisille lapsille lainkaan mahdollisuutta kunnalliseen päivähoitoon lasten äidinkielenä vaan päivähoitoa hakeneet perheet ohjattiin kunnan toimesta yksityisen palveluntuottajan järjestämään varhaiskasvatukseen, josta kunta ei ollut hankkinut varhaiskasvatuspalveluja ja joka ei siten ollut kunnan järjestämää varhaiskasvatusta. Lakiesityksen 14 §:n sanamuodon ja siihen liittyvien perustelujen mukaan lapsen vanhemmilla on oikeus valita kunnan järjestämä varhaiskasvatuspaikka. Lain selkeyden ja oikean sovellettavuuden perusteella katson, että lakiesityksen 8 §:n 1 momentin sanamuodosta tulisi nimenomaisesti ilmetä kunnan huolehtimisvelvollisuuden tarkoittavan kunnallisen varhaiskasvatuksen järjestämistä lapsen äidinkielenä kun tämä on suomi tai ruotsi taikka saamen kielilain tarkoittama saamen kieli. Edelleen olisi yhdenvertaisuuden sekä tasavertaisten yhteiskunnallisten toimimismahdollisuuksien turvaamisen kannalta hyvä pohtia muiden kuin suomen- ja ruotsinkielisten perheiden erityisiä tarpeita ja yhteyttä varhaiskasvatukseen.

6 luku. Henkilöstö, kelpoisuusvaatimukset ja niiden siirtymäsäännökset (25-33 § + 75 §:n 2 momentti ja 76 § + asetusluonnos 3 §)

Lakiesityksen yleisperustelujen mukaan kyseisessä laissa tarkoitetaan varhaiskasvatuksella lapsen suunnitelmallista ja tavoitteellista kasvatuksen, opetuksen ja hoidon muodostamaa kokonaisuutta, jossa painottuu erityisesti pedagogiikka. Varhaiskasvatus nähdään nykyistä enemmän osana kasvatus- ja koulutusjärjestelmää, jonka perustuslaillisessa arvioinnissa voidaan katsoa perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaisten sivistyksellisten oikeuksien elementin kasvavan. Tämän ajattelutavan mukaisesti esitykseen sisältyy henkilöstörakenteen muuttaminen niin, että korkeasti koulutettua henkilöstöä on päiväkodeissa nykyistä enemmän.

Nähdäkseni esityksen 33 §:ssä säädetty ei tue tätä pyrkimystä. Kyseisessä lainkohdassa säädetään, että jos varhaiskasvatuksessa toimivan 26-31 §:ssä säädetyn henkilöstön (varhaiskasvatuksen opettaja, varhaiskasvatuksen sosionomi, varhaiskasvatuksen lastenhoitaja, perhepäivähoitaja, varhaiskasvatuksen erityisopettaja ja päiväkodin johtaja) tehtävään ei saada henkilöä, jolla on säädetty kelpoisuus, tehtävään voidaan ottaa enintään vuodeksi henkilö, jolla suoritettujen opintojen perusteella on riittävät edellytykset tehtävän hoitamiseen. Kyseinen säännös on samansisältöinen kuin 12 § jo 1.5.2016 kumotussa laissa sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (272/2005), joka koski muun muassa sosiaalityöntekijän sijaisen kelpoisuutta.

Kyseisessä lainkohdassa tai sitä koskevissa perusteluissa ei ole mitään säännöksiä siitä, minkä alan tai miten edistyneitä näiden ”suoritettujen opintojen” tulee olla. Sosiaalityöntekijän sijaisen kelpoisuudesta säädetään nykyään sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain (817/2015) 12 §:ssä, jonka mukaan ”sijaisena voi toimia sosiaalityöntekijän ammattiin opiskeleva henkilö, joka on suorittanut hyväksytysti sosiaalityön aineopinnot ja käytännön harjoittelun. Opiskelija toimii ammattiin valmistuneen sosiaalityöntekijän johdon ja valvonnan alaisena”. Informatiivisesti totean, että apulaisoikeuskansleri on vuonna 2017 ryhtynyt omasta aloitteestaan tarkemmin tutkimaan kanteluiden ratkaisutoiminnassa tietoonsa tulleita näkemyksiä

siitä, että avoimessa yliopistossa sosiaalityön opintoja suorittanut henkilö ei opiskelisi sosiaalityön ammattiin.

Lakiesityksen ”riittävät edellytykset” koskevat lähes koko varhaiskasvatuksen henkilöstöä varhaiskasvatuksen erityisopettajasta perhepäivähoitajaan. Lainkohdan perusteluissa todetaan, että ”henkilö, joka ei täyttäisi kelpoisuusvaatimuksia, voisi hoitaa tehtävää enintään vuoden. Tämän jälkeen paikka olisi aina laitettava uudelleen hakuun. Tehtävää aiemmin hoitanut henkilö, joka ei täytä kelpoisuusvaatimuksia, voitaisiin valita uudelleen enintään vuoden määräajaksi vain, jos tehtävään ei hakijoiden joukosta löydy kelpoisuusvaatimukset täyttävää henkilöä”. Tulkitsen tämän tarkoittavan, että pätevien hakijoiden puuttuessa varhaiskasvatuksen virkoihin voitaisiin määräämättömäksi ajaksi palkata aina vuoden jaksoissa henkilöitä, jotka eivät täytä kelpoisuusvaatimuksia. Totean, että apulaisoikeuskansleri on 19.9.2017 antamassaan ratkaisussa OKV/499/1/2017 saattanut sosiaali- ja terveysministeriön tietoon sen kanteluiden ratkaisutoiminnassa ilmenneen seikan, että edellä mainitussa sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 12 §:n 1 momentissa käytetty ilmaisu ”ammattissa tilapäisesti enintään vuoden ajan toimimisesta” voi aiheuttaa epätietoisuutta aikarajoituksen tulkinnasta.

Julkisuudessa olleiden tietojen mukaan lastentarhanopettajista on jo nyt pulaa. Lakiesityksen mukaan (Kohta 4.1 Taloudelliset vaikutukset) henkilöstörakenteen muuttaminen tulee kasvattamaan kunnallisen päiväkotitoiminnan varhaiskasvatuksen opettajien ja sosionomien määrä yhteensä arviolta 9000 henkilön verran sekä vastaavasti vähentämään saman määrän lastenhoitajia. Esityksen mukaan esimerkiksi vuonna 2017 yliopistojen lastentarhanopettajakoulutuksen tutkintoja suoritettiin 400 ja alalle siirtyi noin 263 henkilöä. Sosionomeja valmistuu vuosittain noin 800 ja alalle heistä siirtyy runsaat 500 henkilöä. Kun otetaan huomioon pätevistä henkilökunnasta jo nyt esiintyvä pula, alalle koulutettujen heikohko siirtyminen alalle ja pätevyystason nostaminen joka entisestään saattaa lisätä muihin tehtäviin hakeutumista, varhaiskasvatuksessa saatetaan tulevaisuudessa joutua runsaasti turvautumaan muuhun kuin kelpoisuusvaatimukset täyttävään henkilöstöön.

Esittämälläni perusteilla katson, että esityksen 33 §:n säännös on sisällöllisesti liian väljä. Lakiesityksen 2 luvun 4 §:n mukaan varhaiskasvatusta suunniteltaessa, järjestettäessä ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu. Esityksen 33 §:n säännös mahdollistaa sen, että varhaiskasvatusta järjestetään täysin määräämättömän ajan henkilökunnalla, jonka koulutuksesta ei muita säännöksiä kuin arvio riittävistä edellytyksistä. Tämä ei nähdäkseni toteuta lain tavoitetta lapsen edun toteutumisesta eikä myöskään tue lain pyrkimystä varhaiskasvatuksen pedagogisen merkityksen lisäämiseen. Ei ole myöskään tarkoituksenmukaista, että koko henkilöstöä koskevat samansisältöiset säännökset kelpoisuusvaatimuksista poikkeamisen suhteen. Mitä korkeampaa koulutusta vaativasta ammattinimikkeestä on kyse, sitä tarkemmin kelpoisuusvaatimuksista poikkeamisesta tulee säätää. Vielä totean, että esityksen mukaan 33 §:n poikkeamissääntö koskee myös 29 §:ssä tarkoitettua perhepäivähoitajaa. Siinä yleisessä tilanteessa, että perhepäivähoitaja toimii lapsiryhmän ainoana aikuisena, ei liene mahdollista, että hänen tilalleen voitaisiin lainkaan asettaa 33 §:ssä esitetyt edellytykset omaava henkilö.

Esityksen vaikutusarvioinnissa ja sen tulosten perusteella esityksen sisällössä on vielä arvioitava, että esitetyt oikeudet voivat myös käytännössä toteutua ilman suurempia ongelmia.

8 luku. Salassapito ja tietojen vaihto (40-42 §)

Lakiesityksen 41 §:ää koskevissa perusteluissa todetaan, että varhaiskasvatuksen järjestäjän tulisi saada varhaiskasvatuksen järjestämiseksi välttämättömiä, salassa pidettäviä tietoja viran-

omaisilta ensisijaisesti lapsen huoltajan antaman suostumuksen perusteella. Kyseisessä lainkohdassa ei kuitenkaan mitenkään tuoda esiin tätä perusteluissa esitettyä. Kyseessä on merkittävä menettelytapoja koskeva sääntö, jonka olemassaolon pitäisi selkeästi ilmetä myös lakitekstistä. Pääsääntö on, että julkisen hallinnon tehtävissä oikeus saada salassa pidettävää tietoa tulee olla laissa säänneltyä.

Esitysluonnoksen sivulla 69 riippuvuus muista esityksistä todetaan, että kansallista tietosuojalakia koskeva hallituksen esitys saattaa vaatia muutoksia esitykseen. Totean, että hallituksen esitys tietosuojalaksi on nyt annettu eduskunnalle (HE 9/2018 vp) ja lisäksi, että EU:n yleinen tietosuojasetus (EU) 2016/679 tulee 25.5.2018 jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaksi. Yleistä tietosuojasetusta sovelletaan hyvin laajasti suoraan myös varhaiskasvatuksessa tapahtuvaan tietojenkäsittelyyn. Nähdäkseni henkilötietojen käsittelyä ja luovuttamista koskevat säännökset on tarpeen vielä järjestelmällisesti tarkentaa niin, että ne vastaavat tietosuojasetusta ja kansallinen sääntely mm. varhaiskasvatuslaissa ei ole päällekkäin kansallisen tietosuojalain (HE 9/2018 vp) kanssa ja tapahtuu tietosuojasetuksen sallimissa kansallisen sääntelyn puitteissa.

Yksityisen palvelun tuottajan järjestämää varhaiskasvatusta koskevassa 9 luvussa terminologia on horjuvaa. Luvun 47, 48 ja 49 §:ssä käytetään termejä itsenäinen ammatinharjoittaja, yksityisen palvelun tuottaja ja yksityistä varhaiskasvatustoimintaa harjoittava. Lain soveltamisen ja selkeyden kannalta olisi pitädyttävä samassa nimikkeessä aina tarkoitettaessa samaa asiaa. Mikäli samassa laissa on useita eri asioita tarkoittavia, mutta toisiaan hyvin lähellä olevia määritelmiä, lakiin olisi syytä lisätä oma säännöksensä siitä, mitä kullakin ilmauksella laissa tarkoitetaan.

9 luku. Yksityisen palveluiden tuottajan järjestämä varhaiskasvatus

Lakiluonnoksen 44 §:ssä edellytettäisiin yksityisten varhaiskasvatuspalveluiden tuottajilta ilmoittautumista. Toiminnan saisi kuitenkin aloittaa vasta kun kunnan toimielin on tarkastanut toimipisteen. Asiallisesti ottaen kyseessä onkin luvanvaraisuus. Lisäksi säännöksessä edellytetään palvelun tuottajan ilmoittautumisen jälkeen välittömästi tehtävää tarkastusta ja pykälä perusteella myös viipymättä saatavia muita viranomaislausuntoja, jonka jälkeen viranomainen toteaa laissa säädettyjen vaatimusten täyttyminen. Säännös on valtiosääntöoikeudellisesti asiallisesti lupamenettely. Lisäksi siinä on käytännössä erittäin hankalasti sovellettavia edellytyksiä kuten tarkastuksen suorittaminen välittömästi (siis samana päivänä?). Pidän välttämättömänä säännöksen selkeyttämistä. Vaihtoehtoja on lupamenettely, jossa lupa ei perustu tarveharkintaan vaan oikeudelliselle harkinnalle perustuvien edellytysten täyttymiseen tai ilmoitusmenettelyä tarkastusvelvollisuudella sekä kunnan viranomaiselle asetetulla määräajalla puuttua havaitsemiinsa puutteisiin. Jälkimmäinen soveltuu paremmin perustuslain 18 §:ssä säädettyyn elinkeinovapauteen.

Omavalvontasuunnitelmaa edellytettäisiin 48 §:n mukaan vain yksityisiltä tuottajilta. Kun omavalvonnalla turvataan lapsen etua ja oikeutta lain mukaiseen varhaiskasvatukseen, olisi harkittava, että se vaadittaisiin kaikilta ja siten myös kunnan omalta tuotannolta tai yhdessä toisen kunnan kanssa tuotettavasta varhaiskasvatuksesta.

10 luku. Hallinto ja valvonta (50-59 §)

Eduskunnalle on annettu hallituksen esitys maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi (HE

14/2018 vp), jolla Valvira ja aluehallintovirastot lakkautetaan ja yhdistetään uudeksi valtion lupa- ja valvontavirastoksi. Valvontaa koskeviin säännöksiin on tarpeen tehdä tältä osin tarvittavat muutokset.

Lasten haavoittuvan aseman ja lapsen edun ensisijaisuuden kannalta pidän kannatettavana 55 §:n säännöstä siitä, että valvontaviranomainen voi tehdä tarkastuksen varhaiskasvatuksen toimintayksikköön ilman, että sen tietoon olisi saatettu kyseistä toimintayksikköä koskevaa epäkohtaa.

Teknisenä huomiona totean, että 52 §:n 1 momentin viittauksen täytynee olla 50 §:ään esityksessä olevan 52 §:n asemesta.

Esityksen 52 §:n 2 momentin mukaan valvontaviranomainen ei tutki kantelua, joka kohdistuu yli viisi vuotta vanhaan asiaan, ellei kantelun tutkimiseen ole erityistä syytä. Kyseisen lainkohdan perusteluissa todetaan, että kanteluun sovelletaan **muuten** mitä hallintolain 8 a luvussa säädetään hallintokantelusta.

Hallintolain 8 a §:n luvun 53 b §:n 3 momentin mukaan kahta vuotta vanhemmasta asiasta tehtyä hallintokantelua ei tutkita, ellei siihen ole erityistä syytä. Lakiesityksen 52 §:n 2 momentin perusteluissa käytettyjen sanamuotojen perusteella on ymmärrettävissä, että varhaiskasvatuslain mukaisen kantelun tutkimisaika on haluttu hallintolain mukaisen kahden vuoden tutkimisajasta poikkeavasti säätää viideksi vuodeksi. Lakiesityksen 54 §:n 3 momentissa säädetään kuitenkin tämän kanssa ristiriitaisesti, että kanteluun sovelletaan mitä hallintolain 8 a luvussa säädetään hallintokantelusta. Mikäli tutkimisajasta on tarkoitus säätää hallintokantelusta poikkeavasti, tästä on säädettävä yksiselitteisen selkeästi ja ristiriidattomasti.

Lainsäädännön johdonmukaisuuden vuoksi ja viranomaisten resurssien suuntaamiseksi ajankohtaisiin ongelmiin olisi vielä harkittava, että kanteluiden käsittelyssä noudatettaisiin hallintolain säätelyä (ei tutkita yli kahta vuotta vanhaa asiaa ellei siihen erityistä syytä).

Esityksen 52 §:n viimeisessä momentissa säädetään valvontaviranomaisen mahdollisuudesta siirtää kantelu muistutuksena käsiteltäväksi. Tämä on kanteluihin yleisemminkin liittyvä ja siinänsä käyttökelpoinen vaihtoehto asian käsittelemiseksi. Kiinnitän kuitenkin huomioni siihen, että esityksen yleisperusteluissa todetaan asiakkaiden muistutusten asianmukaisen käsittelyn todennäköisesti vähentävän epätarkoituksenmukaisia kanteluprosesseja. Perusteluissa esitetyn mukaisesti aluehallintovirastoissa käsiteltävien kantelujen määrän voidaan arvioida vähenevän, jolloin aluehallintovirastojen laillisuusvalvonta tehostuu ja oikeusturvan saaminen paranee käsittelyaikojen lyhentyessä nykyisestä.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti. Perusteluissa esitetyn johdosta totean, että kantelun siirtämisen muistutuksena käsiteltäväksi tulee perustua yksittäistapauksittain tehtävään harkintaan siitä, mikä käsittelytapa juuri kyseisessä tapauksessa kantelun tekijän kannalta katsottuna johtaa parhaimpaan lopputulokseen. Siirtomahdollisuuden käyttäminen valvontaviranomaisten asiaruuhkan purkajana ei toteuta perustuslaissa säädettyä oikeusturvaa.

Vaikutukset

Varhaiskasvatuksen henkilökuntarakenteen muuttaminen aiheuttaa kunnille palkkakustannusten lisääntymistä. Esityksen mukaan palkkakustannukset kunnissa olisivat vuonna 2030 yh-

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

teensä arviolta 39 miljoonaa euroa korkeammat kuin vuonna 2017. Lakiesityksessä ei ole lainkaan käsitelty sitä, miten tämä huomattava palkkakustannusten lisäys kunnissa katettaisiin.

Varhaiskasvatuksen tietovarannon perustamiseen ja käyttöön liittyviin kuluihin on lakiesityksen perustelujen mukaan Opetushallituksen osalta varauduttu ainakin jonkintasoisilla laskelmilla ja määrärahavaroituksilla. Sen sijaan varhaiskasvatuksen järjestäjien kuluosuudet ja järjestäjien valmius kyseisen järjestelmän käyttöönottoon jää esityksessä käytännöllisesti katsoen selvittämättä. Nähdäkseni varhaiskasvatuksen järjestäjille syntyy mittaviakin kuluja tietovarannon vaatimista tietojärjestelmistä ja laitteista. Epäselväksi jää, mihin perustuu perusteluissa lausuttu siitä, että lisätöiden kustannukset varhaiskasvatuksen järjestäjille eivät aiheuta kohtuutonta rasitusta. Näin varsinkin, kun uusi tietovaranto ei esityksen mukaan lähtökohtaisesti vähentäisi varhaiskasvatuksen järjestäjien olemassa olevien rekisterien ja tietovarantojen määrää, vaan niiden aiheuttamat ylläpito- ja kehittämiskustannukset säilyisivät varhaiskasvatuksen järjestäjillä. Nähdäkseni lakiesityksen taloudelliset ja viranomaisvaikutukset tulisi varhaiskasvatuksen järjestäjien osalta tarkemmin selvittää.

Edellä esitetyn perusteella katson, että vaikutusarvioinnissa olisi tarkasteltava vielä kuntien tosiasiallisia edellytyksiä täyttää laissa asetettavat vaatimukset ja vaikutukset ihmisten yhdenvertaisuuteen.

Samoin vaikutusarvioinnissa olisi edelleen tarkennettava ehdotetun tietovarannon vaikutuksia yksiköiden tietoa koskeviin oikeuksiin eli aloitettava tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu tietosuoja-vaikutusten arviointi sekä tietovarantoratkaisujen hyödyt yksilöille, yhteiskunnalle sekä palveluiden järjestäjille sekä ohjaaville viranomaisille.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Esityksen 44 §:n mukaan yksityisten tahojen edellytyksiä varhaiskasvatuspalveluiden järjestämiseen muutetaan aikaisemmasta siten, että ennen toiminnan aloittamista tarvitaan ilmoituksen lisäksi kunnan suorittama tarkastus. Tarkastuksessa varmistettaisiin, että varhaiskasvatuksen järjestämiselle asetetut vaatimukset täyttyvät toimintayksikön toiminnassa. Yksityinen varhaiskasvatuspalveluiden järjestäminen olisi kuitenkin edelleen ilmoituksenvaraista.

Esityksen mukaan ilmoituksenvaraisuus voi tietyin edellytyksin valtiosääntöoikeudellisesti rinnastua luvanvaraisuuteen. Luvanvaraisuus on perustuslain 18 §:n turvaaman elinkeinovapauden rajoitus. Ehdotettu ilmoitus- ja tarkastusmenettely on esityksen mukaan katsottava lupamenettelyyn melko läheisesti rinnastettavaksi eikä yksityisten varhaiskasvatuspalveluiden tarjoamisen sääntelyä ole arvioitu perustuslakivaliokunnassa. Yhdyn esityksen käsitykseen siitä, että lakiehdotus voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Tätä puoltavana painavana argumenttina pidän sitä perusteluissa lausuttua periaatetta, että kunnan toimielimellä ei olisi toimivaltaa arvioida toiminnan tarkoituksenmukaisuutta tai palvelujen tarvetta kunnassa. Mikäli sääntelyä ei 44 §:n osalta muuteta, se rinnastuu asiallisesti lupamenettelyyn.

Säätämisyjärjestysperusteluissa tulee selkeämmin avata, että laki toteuttaa perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyjä oikeuksia ja julkisen vallan velvoitteita erityisesti perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 12/2015 vp. todetun palveluiden riittävyysvaatimuksen mukaisesti. Oikeutta riittäviin palveluihin ja mitä se tarkoittaa ei avata esitysluonnoksessa. Kiinnitän huomiota siihen, että nykyisen varhaiskasvatuslain säännökset ns. päivähoito-oikeudesta vuonna 2015 säädettiin julkisen talouden säästölakina ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa pohdittiin sitä, miten valtiontalouden ja julkisen talouden tila voitiin ottaa esityksessä huomioon. Nyt

ajankohta ja osin taloudellinen tilannekin on toinen, joten palveluiden riittävyys joudutaan perustelemaan lapsen edun näkökulmasta ja uudessa tilanteessa.

Yksityiselämän suojaa koskevilta osiltaan on tarve päivittää esitys vastaamaan unionin tietosuoja-asetusta ja tuoda esille, miten vastaa sen sallimaa kansallista liikkumavaraa ja miltä osin toteuttaa tietosuoja-asetuksen edellyttämää kansallista sääntelyä. Julkisen hallinnon ja julkisen tehtävän hoitamisessa tehtävän tietojenkäsittelyn oikeudellisen perustan tulisi lähtökohtaisesti olla joko unionin laissa (tietosuoja-asetuksessa) tai kansallisessa laissa.

Säättämisjärjestysperusteluissa ei ole lainkaan käsitelty valvovan viranomaisen tarkastusoikeuksia eikä lakiluonnoksen 56 §:n mukaista oikeutta suorittaa tarkastus myös kotirauhan suojan piiriin kuuluvissa tiloissa.

Lausunnon keskeinen sisältö

Vaikka varhaiskasvatus on nykyisin ymmärretty osaksi lapsen opinpolkua, se on perustuslain näkökulmasta edelleen myös perustuslain 19 §:ssä tarkoitettuja sosiaalipalveluita ja säännöksessä säädetyn lapsen hyvinvoinnin ja kasvun edellytysten tukemisen velvoitteen piirissä. Näin varhaiskasvatukseen kohdistuu perustuslain 19 §:n mukainen palveluiden riittävyysvaatimus ja osin tästä ja osin varhaiskasvatuksen tehtävän suuresta merkityksestä yksilöille johtuva yhdenvertaisuuden ja palveluiden tosiasiallisen saavutettavuuden edistämisen vaatimus.

Lakiesityksen mukaan kunnan on pyrittävä järjestämään varhaiskasvatusta niin sanottuna lähipalveluna. Lähipalvelun käsitettä ei ole valtakunnallisesti määritelty eikä varhaiskasvatusmatkojen maantieteellistä pituutta tai matkaan käytettävää aikaa voida opetus- ja kulttuuriministeriön aikaisemmin lausuman mukaan valtakunnallisesti yhdenvertaisesti ja yksiselitteisesti määritellä. Varhaiskasvatus nähdään yhteiskunnallisessa keskustelussa ja myös lakiesityksessä yhä enenevässä määrin lasten sivistyksellisenä oikeutena, jolla on pitkäjänteisiä vaikutuksia yhdenvertaiseen oppimiseen ja elämään. Oikeuskansleri katsoi, että lakiesityksessä voisi olla perusteltua selvemmin korostaa lapsen edun ensisijaisuutta haettaessa sisältöä varhaiskasvatuksen järjestämiselle. Varsinkin lähipalvelun luonnetta olisi tarpeen selkeyttää säännösten tasolla. Lisäksi on varmistauduttava siitä, että palveluiden järjestäjät myös tosiasiallisesti pystyvät järjestämään lain sisällön mukaisia varhaiskasvatuksen palveluita.

Lakiesityksen yleisperustelujen mukaan kyseisessä laissa tarkoitetaan varhaiskasvatuksella lapsen suunnitelmallista ja tavoitteellista kasvatuksen, opetuksen ja hoidon muodostamaa kokonaisuutta, jossa painottuu erityisesti pedagogiikka. Tämän mukaisesti esitykseen sisältyy varhaiskasvatuksen henkilörakenteen muuttaminen niin, että korkeasti koulutettua henkilöstöä on päiväkodeissa nykyistä enemmän. Oikeuskansleri katsoi, että lakiesityksen sijaisuuksia koskeva 33 § ei tue näitä pyrkimyksiä. Kyseisen lainkohdan mukaan koko henkilöstön tehtäviin voitaisiin pätevien henkilöiden puutteessa ottaa enintään vuodeksi henkilö, jolla suoritettujen opintojen perusteella arvioidaan olevan riittävät edellytykset tehtävän hoitamiseen. Esityksessä lausutun perusteella vaikuttaa siltä, että pätevien hakijoiden puutteessa voitaisiin vuoden jaksossa palkata määräämättömäksi ajaksi henkilöitä, jotka eivät täytä kelpoisuusvaatimuksia. Oikeuskanslerin mukaan kyseinen sijaisia koskeva säännös on sisällöllisesti liian väljä eikä se toteuta lain tavoitteita lapsen edun toteutumisesta tai varhaiskasvatuksen pedagogisen merkityksen lisäämisestä.

Lakiesityksen 44 §:ssä yksityisen palvelun tuottajan ilmoitusmenettelystä säädetty rinnastuu asiallisesti lupamenettelyyn. Säännöstä on selkeytettävä.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Lakiesityksen 52 ja 54 §:ssä on keskenään ristiriitaisia säännöksiä varhaiskasvatusta koskevien kanteluiden tutkimisajasta. Oikeuskansleri totesi myös, että varhaiskasvatustoiminnan valvojille tehtyjen kanteluiden vaihtoehtoisia käsittelytapoja tulee toteuttaa perustuslain 21 §:n takaa-
ma oikeusturva huomioiden eikä niitä voida käyttää keinoina kanteluruuhkien purkamiseksi.

Esityksen mukaisiin henkilökuntarakenteen muuttamiseen ja uudenlaisen tietovarannon luomiseen liittyy varhaiskasvatuksen järjestäjille merkittäviä kustannuslisiä. Oikeuskansleri katsoi, että esityksen taloudellisia vaikutuksia olisi tältä osin selvitettävä tarkemmin sekä tarkasteltava kuntien tosiasiallisia edellytyksiä täyttää laissa niille asetettavat vaatimukset. Samoin olisi suoritettava tieto-suoja-asetuksessa tarkoitettu tietosuojavaikutusten arviointi.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Outi Kauppila

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE
POSTIOSOITE

Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi