Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 80/2015 vp laeiksi varhaiskasvatuslain sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta

Olen ollut asiassa kuultavana perustuslakivaliokunnassa 18.11.2015. Valiokunta on tämän jälkeen pyytänyt minulta lisälausunnon hallituksen esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 5 §:n asetuksenantovaltuuden johdosta. Pyydettynä lausuntona esitän kunnioittaen seuraavaa:

Ehdotetun säännös kuuluu seuraavasti:

> Päiväkodissa ja perhepäivähoidossa tulee olla tarvittava määrä 4 a §:ssä tarkoitettua henkilöstöä, jotta varhaiskasvatukselle säädetyt tavoitteet voidaan saavuttaa. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin päiväkodissa ja perhepäivähoidossa hoito- ja kasvatustehtävissä olevan henkilöstön sekä lasten välisestä henkilöstömitoituksesta, tilapäisestä henkilöstömitoituksesta poikkeamisesta, erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevien lasten huomioon ottamisesta henkilöstömäärässä sekä henkilöstörakenteesta. Henkilöstömitoituksesta voidaan säätää erikseen alle kolmevuotiaiden lasten sekä kolme vuotta täyttäneiden lasten osalta.

Verrattuna voimassa olevaan säännöksen itse asetuksenantovaltuus on kirjoitettu yksityiskohtaisemmaksi ja säännökseen on lisätty ensimmäinen virke, jossa laissa asetettaisiin henkilöstömitoitusta koskeva perussääntö, jota asetuksessa sitten konkretisoitaisiin. Tosin on todettava, että ehdotus lain perussäännökseksi on suhteellisen väljä ja yleisluonteinen: siinä puhutaan ainoastaan ”tarvittavasta määrästä” siinä mainittua henkilöstöä, ”jotta varhaiskasvatukselle säädetyt tavoitteet voidaan saavuttaa”.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin käsitellyt sosiaalihuollon henkilöstömitoitusta koskevaa asetuksenantovaltuutta vuoden 2012 valtiopäivillä ns. vanhuspalvelulain säätämisen (HE 160/2012 vp) yhteydessä. Tuolloin ehdotettiin sääntelyä, jonka mukaan toimintayksikössä on

oltava henkilöstö, jonka määrä, koulutus ja tehtävärakenne vastaavat toimintayksikön palveluja saavien iäkkäiden henkilöiden määrää ja heidän toimintakykynsä edellyttämää palvelun tarvetta ja joka turvaa heille laadukkaat palvelut. Jos toimintayksikön tiloissa hoidettavana olevan iäkkään henkilön toimintakyky on alentunut siten, että hän tarvitsee huolenpitoa vuorokaudenajasta riippumatta, toimintayksikössä on oltava riittävästi henkilöstöä kaikkina vuorokauden aikoina. Lisäksi ehdotettiin asetuksenantovaltuutta, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä siitä, minkä verran henkilöstöä toimintayksikössä on oltava iäkästä henkilöä kohden ja mitkä kelpoisuusvaatimukset tämän henkilöstön tulee täyttää.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että valtioneuvoston asetuksella on siten tarkoitus säätää kuntia sitovasti, minkä verran henkilöstöä toimintayksikössä on oltava iäkästä henkilöä kohden ja mitkä kelpoisuusvaatimukset henkilöstön tulee täyttää. Tällä sääntelyllä oli valiokunnan mukaan potentiaalisesti huomattavia taloudellisia vaikutuksia kunnille. Perustuslain 121 §:n kannalta voitiin pitää ongelmallisena sitä, että henkilöstömitoituksen määrittäminen jätetään kokonaan valtioneuvoston asetuksen varaan. Valtuutus oli valiokunnan mielestä myös perusoikeusliitännäisyytensä vuoksi ongelmallisen avoin. Perustuslain 19 §:n 3 momentti edellyttää julkisen vallan turvaavan jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut lain tasoisin säännöksin. Jotta lakiehdotus voitiin tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, oli toimintayksikön henkilöstön mitoituksesta perustuslakivaliokunnan mukaan säädettävä lailla tai lakiehdotusta oli tältä osin täsmennettävä säännöksin, joilla olennaisesti rajataan asetuksenantajan harkintavaltaa (PeVL 36/2012 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunnan kannanoton taustalla oli siis ensisijaisesti käsitys siitä, että kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan näkökulmasta oli ongelmallista, että kunnille asetettiin merkittäviä taloudellisia velvoitteita asetustasoisilla säännöksillä, minkä lisäksi valtuutus oli liiallisen avoin myös sääntelyn perusoikeuskytkennän vuoksi. Perustuslakivaliokunnan osoittama valtiosääntöoikeudellinen ongelma ratkaistiin siten, että sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdotti mietinnössään kyseisen asetuksenantovaltaa koskevan säännöksen poistamista lakiehdotuksesta (StVM 27/2012 vp).

Varhaiskasvatuslain asetuksenantovaltuuteen näyttäisi liittyvän samanlaista problematiikkaa kuin mitä perustuslakivaliokunta tunnisti vanhuspalvelulaissa. Myös varhaiskasvatus on kunnille osoitettu tehtävä, jossa tulee ottaa huomioon kunnallista itsehallintoa koskevan perustuslain 121 §:n asettamat vaatimukset. Tosin perusasetelmassa on myös joitakin mielestäni mer-

kityksellisiä eroja. Ensinnäkin henkilöstömitoituksesta varhaiskasvatuksen osalta on jo nykyisin säädetty varsin yksityiskohtaisesti asetuksella lasten päivähoidosta (239/1973; 6 ja 8 §), jotka on säädetty nykyisen paljon ehdotettua avoimemman asetuksenantovaltuuden nojalla (Varhaiskasvatuslain 5 §: ”Päiväkodissa ja perhepäiväkodissa hoidettavien lasten määrästä sekä hoito- ja kasvatustehtävään osallistuvasta henkilöstöstä säädetään asetuksella:”). Itse asiassa voimassa oleva asetuksenantovaltuus on niin väljä, että voidaan kyseenalaistaa sen antaman valtuutuksen riittävyys nykyisen päivähoitoasetuksen henkilöstömitoitusta koskevien säännösten antamiseen. Hallituksen esityksen mukaan tarkoituksena ei ole muuttaa voimassa olevia päivähoitoasetuksen säännöksiä, vaan asiallisesti rajoittaa asetuksenantajan harkintavaltaa (HE, s. 37). Pidän selvänä, että tällaisessa tilanteessa, jossa varhaiskasvatuslain tavoitteita ei ehdoteta muutettavaksi, ei asetuksenantovaltuuden perusteella voida asetustasolla henkilöstömitoituksesta säätämisellä olennaisesti lisätä kuntien nykyisiä velvoitteita. Tältä osin tilanne poikkeaa siten vanhuspalvelulain säätämistilanteesta, jossa ei ollut aikaisempaa vastaavaa yksityiskohtaista henkilöstömitoitussääntelyä.

Toiseksi: vaikka varhaiskasvatuslakiin ehdotettu yleissäännös (5 §:n 1 momentin ensimmäinen virke) henkilöstömitoituksesta on varsin väljä, on se kiinnittäessään mitoituksen kriteerit varhaiskasvatukselle säädettyjen tavoitteiden täyttymiseen kuitenkin selvästi täsmällisempi kuin vanhuspalvelulain vastaava säännös, jossa kriteereinä olivat vain iäkkäiden henkilöiden määrä, palvelun tarve ja laadukkaiden palvelujen takaaminen. Viittaus varhaiskasvatukselle säädettyihin tavoitteisiin kohdistuu nimittäin varsin yksityiskohtaiseen varhaiskasvatuslain 2 a §:n luetteloon:

> **2 a § (8.5.2015/580)**
>
> Tässä laissa tarkoitetun varhaiskasvatuksen tavoitteena on:
>
> 1) edistää jokaisen lapsen iän ja kehityksen mukaista kokonaisvaltaista kasvua, kehitystä, terveyttä ja hyvinvointia;
>
> 2) tukea lapsen oppimisen edellytyksiä ja edistää elinikäistä oppimista ja koulutuksellisen tasa-arvon toteuttamista;
>
> 3) toteuttaa lapsen leikkiin, liikkumiseen, taiteisiin ja kulttuuriperintöön perustuvaa monipuolista pedagogista toimintaa ja mahdollistaa myönteiset oppimiskokemukset;
>
> 4) varmistaa kehittävä, oppimista edistävä, terveellinen ja turvallinen varhaiskasvatusympäristö;

5) turvata lasta kunnioittava toimintatapa ja mahdollisimman pysyvät vuorovaikutussuhteet lasten ja varhaiskasvatushenkilöstön välillä;

6) antaa kaikille lapsille yhdenvertaiset mahdollisuudet varhaiskasvatukseen, edistää sukupuolten tasa-arvoa sekä antaa valmiuksia ymmärtää ja kunnioittaa yleistä kulttuuriperinnettä sekä kunkin kielellistä, kulttuurista, uskonnollista ja katsomuksellista taustaa;

7) tunnistaa lapsen yksilöllisen tuen tarve ja järjestää tarkoituksenmukaista tukea varhaiskasvatuksessa tarpeen ilmettyä tarvittaessa monialaisessa yhteistyössä;

8) kehittää lapsen yhteistyö- ja vuorovaikutustaitoja, edistää lapsen toimimista vertaisryhmässä sekä ohjata eettisesti vastuulliseen ja kestävään toimintaan, toisten ihmisten kunnioittamiseen ja yhteiskunnan jäsenyyteen;

9) varmistaa lapsen mahdollisuus osallistua ja saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin;

10) toimia yhdessä lapsen sekä lapsen vanhemman tai muun huoltajan kanssa lapsen tasapainoisen kehityksen ja kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin parhaaksi sekä tukea lapsen vanhempaa tai muuta huoltajaa kasvatustyössä.

Näennäisestä yleisluonteisuudestaan huolimatta ehdotettu perussäännös sisältää jo itsessään siten suhteellisen yksityiskohtaisen kriteeristön henkilöstömitoituksen arvioinnille, jota sitten asetustasolla konkretisoitaisiin. Pidän kuitenkin tällaisessa sääntely-yhteydessä selvänä, että pelkästään asetustasoisin säännöksin ei voida tehdä merkittäviä muutoksia nykyisen päivähoitoasetuksen sisältämiin henkilöstömitoitusta koskeviin säännöksiin, vaan henkilöstömitoitusta koskevien vaatimusten olennainen tiukentamisessa tai lieventämisessä on kyse ratkaisusta, joka kuuluu lainsäätäjälle ja jossa valtiosääntöisenä arviointiperusteena tulee olla myös lapsen perusoikeuksien toteutuminen varhaiskasvatuksessa. Kiinnitän myös huomiota siihen, että lakitasoinen sääntely asettaa jo sellaisenaan rajoitteita asetuksenantajan harkinnalle henkilöstömitoituksen suhteen. Tältä osin voidaan viitata esim. varhaiskasvatuslain 5 a §:ään, jossa on päivähoidon osalta nimenomainen erityissäännös lasten ja hoitohenkilökunnan määrän välisestä suhteesta. Sen mukaan päiväkodin yhdessä ryhmässä saa olla yhtä aikaa läsnä enintään kolmea hoito- ja kasvatustehtävissä olevaa henkilöä vastaava määrä lapsia.

Edellä olevin perustein katson, ettei perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 36/2012 vp voida suoraan tehdä sitä johtopäätöstä, että ehdotettu 5 §:n asetuksenantovaltuus olisi ristiriidassa perustuslain säännösten (erityisesti PL121 §) kanssa. Kiinnitän myös huomiota siihen, että sosiaalihuollon piirissä ei näyttäisi olevan mitenkään tavatonta, että henkilöstömitoituksesta säädetään tarkemmin asetuksella. Tältä osin viittaan perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä parhaillaan olevaan hallituksen esitykseen 96/2015 vp laiksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta. Kyseisen hallituksen esityksen sisältämän lakiehdotuk-

sen 42 l §:ssä oleva asetuksenantovaltuudesta näyttäisi avautuvan koko laissa samanlainen problematiikka kuin mitä olen edellä tarkastellut.

Eduskunnalla on tietysti varhaiskasvatuslakia säätäessään mahdollisuus niin halutessaan olennaisestikin täsmentää henkilöstömitoitusta koskevaa asetuksenantovaltuutta tai sisällyttää sitä koskevat säännökset suoraan lakiin. En pysty arvioimaan tällaisen sääntelyvaihtoehdon tarkoituksenmukaisuutta. Edellä olevin perustein katson kuitenkin, että huolimatta ehdotetun laintasoisen sääntelyn avoimuudesta, ei lakiehdotuksen asetuksenantovaltuutta koskeva 5 § muodosta estettä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Turussa 26.11.2015

Veli-Pekka Viljanen

Valtiosääntöoikeuden professori, Turun yliopisto