Perustuslakivaliokunta **OKM/24.5.2018**

Viite: **Asiantuntijakuuleminen 25.5.2018 klo 9**

Asia: **Opetus- ja kulttuuriministeriön edustajan lausunto Hallituksen esityksestä eduskunnalle varhaiskasvatuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 40/2018)**

JOHDANTO

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi varhaiskasvatuslaki. Voimassa oleva varhaiskasvatuslaki (36/1973) kumottaisiin.

Varhaiskasvatuksessa sovelletut useisiin eri sosiaalihuollon järjestämistä koskeviin lakeihin ja asetuksiin sekä lasten päivähoidosta annettuun asetukseen kuuluneet säännökset koottaisiin uuteen varhaiskasvatuslakiin. Lain soveltamisalaa selkiytettäisiin. Henkilökunnan kelpoisuuksista, henkilöstön mitoituksesta ja tietojen käsittelystä ja salassapidosta säädettäisiin varhaiskasvatuslaissa. Laissa säädettäisiin koulutukseen perustuvista tehtävänimikkeistä ja otettaisiin huomioon ammatillisessa koulutuksessa tapahtuneet muutokset. Laissa tarkennettaisiin varhaiskasvatusoikeuteen ja sen järjestämiseen liittyviä säännöksiä. Menettelyissä ja päätöksenteossa korostettaisiin lapsen etua. Lailla perustettaisiin uusi varhaiskasvatuksen tietovaranto, jonka tarkoituksena on parantaa varhaiskasvatustietojen yhdenmukaisuutta ja luotettavuutta ja mahdollistaa varhaiskasvatustietojen tietoturvallinen ja keskitetty sähköinen kokoaminen, käsittely ja luovuttaminen lapsen huoltajien ja tietoja tarvitsevien viranomaisten käytettäväksi. Henkilöstörakennetta ja päiväkodin johdon kelpoisuuksia koskevia säännöksiä muutettaisiin nykyisestä. Muutokselle säädettäisiin pitkä siirtymäaika.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2018. Lain 31 ja 37 §:ää aletaan soveltaa 1 päivä tammikuuta 2030 lukien.

Esitystä on arvioitu tässä lausunnossa erityisesti suhteessa perustuslain 3, 10, 16, 17, 18, 19, 21, 80 § ja 121 §:iin. Tietosuojaan liittyvien pykälien osalta tässä lausunnossa ei ole erityisesti lausuttu niiden suhteesta EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen ja sen suhteesta kansallisen lainsäädännön niin sanottuun liikkumavaraan. Esimerkiksi lausunnossaan PeVL 31/2017 vp todettiin, että perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta.

SUHDE PERUSTUSLAIN PYKÄLIIN

Merkityksellisiä perustuslainkohtia ovat sivistykselliset oikeudet **(16 §)** ja oikeus sosiaaliturvaan **(19 §).** Varhaiskasvatuksen hallinnonalasiirrosta huolimatta perustuslakivaliokunta on katsonut, että varhaiskasvatusta koskevaa sääntelyä arvioidaan edelleen ensisijaisesti perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisena sosiaalipalveluna. Perustuslakivaliokunnan tulkinnan perusteella voidaan arvioida, että varhaiskasvatusta tullaan tämänkin lakiesityksen voimaantultua edelleen arvioimaan myös perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisena sosiaalipalveluna, joka on yksi keino toteuttaa julkisen vallan velvollisuutta tukea lapsen huolenpidosta vastaavia henkilöitä ja johon kohdistuu ainakin riittävyys-vaatimus. Sosiaalihuollon erityislainsäädäntö ei kuitenkaan enää soveltuisi uuden lain myötä varhaiskasvatukseen. Merkittäviltä osin sosiaalihuollon lainsäädäntöä on tämän vuoksi

tuotu tarpeellisin muutoksin varhaiskasvatuslakiin, jotta asiakkaan asema ei esitetyssä muutoksessa heikkenisi. Perustuslaillisessa arvioinnissa perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaisen sivistyksellisten oikeuksien elementin voidaan kuitenkin arvioida entisestään kasvavan. Näin ollen lakiesitystä tullee arvioida myös siitä näkökulmasta, että 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. Varhaiskasvatus ei kuitenkaan rinnastu oppivelvollisuuden alaiseen perusopetukseen. Koska varhaiskasvatus perustuslain tulkinnassa kuuluu edelleen sosiaalisiin oikeuksiin, lienee edelleen mahdollista säätää varhaiskasvatuksen maksuista (esityksen 61 §) ja tarveharkintaisesta järjestämisestä (esityksen 12 ja 13 §). Varhaiskasvatusoikeuden niin sanotun rajoittamisen edellytykset on selvitetty HE 80/2015 vp yhteydessä (PeVL 12/2015 vp).

Perustuslain (731/1999) **10 §** turvaa yksityiselämän suojan perusoikeutena jokaiselle. Pykälän 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän harkintaa sitovia henkilötietojen suojan kannalta tärkeitä sääntelykohteita rekisteröinnissä perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan ovat ainakin rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaika henkilörekistereissä ja rekisteröidyn oikeusturva samoin kuin näiden seikkojen sääntelyn kattavuus ja yksityiskohtaisuus lain tasolla. Perustuslakivaliokunta on lisäksi pitänyt liian erittelemättömiä ja laaja-alaisia tiedonsaantioikeuksia koskevia säännöksiä perustuslain 10 §:n 1 momentin vastaisina.

Perustuslakivaliokunnan hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä antaman lausunnon (PeVL 31/2017 vp) mukaan on syytä kiinnittää huomiota erityisesti siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. Valiokunta on tämän vuoksi aikaisemmin arvioinut esimerkiksi arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä, minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta. Tähän esitykseen sisältyvään tietovarannon sisältöä koskevaan 70 pykälään ei ministeriön käsityksen mukaan sisälly voimassa olevan henkilötietolain (523/1999) 11 §:ssä tarkoitettuja arkaluontoiseksi luettavia tietoja, eikä yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja arkaluontoisia tietoja.

Tietovarantoa koskevassa luvussa on säännökset tietovarannon rekisterinpitäjästä ja lakisääteisestä henkilötietojen käsittelijästä, joka olisi viranomainen, Opetushallitus. Laissa on määritelty tarkasti toimijoiden vastuut, toimivalta ja velvoitteet. Laissa on tarkasti säädetty tallennettavista tiedoista ja siitä, mikä laissa säädetty taho tietojen tallentamisesta ja oikeellisuudesta vastaa. Laissa säädetään henkilötietojen luovuttamisesta, joka on mahdollista ainoastaan Opetushallituksen hallinnoiman luovutuspalvelun kautta. Luovutuspalvelun kautta tapahtuva tiedon luovutus tapahtuu aina valvotusti ja vain lakisääteisen tietojensaantioikeuden nojalla, vaikka laissa ei ole yksilöity kaikkia viranomaistahoja, joille tietoja luovutetaan. Lisäksi salassa pidettäviä tietoja luovutettaisiin vain, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen laissa erikseen nimenomaisesti säädetään. Tietovarannon tietojen säilytysajat on laissa säädetty. Ehdotettu lukuvarhaiskasvatuksen tietovarannosta sisältää henkilötietojen suojan näkökulmasta tarvittavat säännökset uuden valtakunnallisen tietovarannon käyttötarkoituksesta, tietosisällöstä, tietojen luovuttamisesta, säilytysajoista sekä rekisteröinnin perusteista ja rekisteröitävien henkilötietojen sisällöstä. Tietovarannon tietojen käyttötarkoitus perustuu lakisääteisiin viranomaistarpeisiin. Tietovarannon tietosisältö on määritelty ja rajattu tämän käyttötarkoituksen perusteella.

Tietovarantoon varhaiskasvatuksen järjestäjien tallentaman tiedon käyttötarkoitus on ensisijaisesti varhaiskasvatuksen järjestämiseen liittyvä, mutta kyseisiä tietoja on jo ennen tämä esityksen voimaantuloa käytetty myös muiden viranomaisten lakisääteisiin tarpeisiin. Tietovarantoa koskeva lainsäädäntö ei edellytä uusien henkilötietojen keräämistä. Ilman tietovarantoa tarvittavat tiedot hankittaisiin suoraan varhaiskasvatuksen järjestäjiltä ja tuottajilta, kuten nykyisin. Tiedon kokoaminen samaan tietovarantoon ja mahdollisuus tuottaa sen pohjalta anonymisoituja tilastotietoaineistoja toimialan ohjaus- ja kehittämisvastuussa olevien viranomaisen mm. ministeriön tarpeisiin, voidaan katsoa olevan uusi käyttötarkoitus suhteessa tietojen keräämisen alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Tietovaranto mahdollistaa myös entistä paremman lähteen tutkimukselle.

Perustuslakivaliokunnan kielteiset kannanotot tietojen käyttöön muuhun kuin sen alkuperäiseen keräämistarkoitukseen ovat liittyneet erityisesti laajaan arkaluontoisten tietojen käsittelyyn. Käyttötarkoitussidonnaisuudesta on tällöinkin voinut tehdä täsmällisiä vähäisiä poikkeuksia (PeVL 1/2018 vp). Tietovarannossa ei säilytetä eikä siitä luovuteta yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja. Kun tietoja käsitellään muussa kuin ensisijaisessa käyttötarkoituksessa, tietojen käsittelyn on oltava yhteensopivaa alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa. Tietojen jatkokäsittelystä voidaan säätää, jos se on perusteltua ja oikeasuhtaista suhteessa yksityisyyden suojaan. Tässä esityksessä on arvioitu, että kasvatus- ja koulutus- sekä perhepolitiikkaan liittyvä tietojohtaminen ja käyttö viranomaisten suunnittelu- ja kehittämistarpeisiin olisivat perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta hyväksyttäviä perusteita.

Salassa pidettäviä tietoja ovat julkisuuslain nojalla varhaiskasvatuksen asiakasmaksun määräämisenä olevien tulojen määrä ja joissain tilanteissa myös henkilön yhteystiedot voivat olla julkisuuslain 24 §:n 31 kohdan perusteella salassa pidettäviä. Kyseiset tiedot suojataan, ja niiden luovutettavuuden tai rajatun katseluoikeuden tarkistaa Opetushallitus. Tietovaranto tarkistaa automaattisesti ja ajantasaisesti henkilöiden yhteystiedot väestötietojärjestelmästä, josta tietojen salaaminen myös käy ilmi.

Edellä esitetyillä perusteilla esityksen on katsottava riittävällä tavalla turvaavan perustuslain 10 §:ssä yksityiselämän suojalle asetetut edellytykset. Esitys tietovarantoa koskevilta osin voitaneen käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, ottaen huomioon, mitä on lausuttu hallituksen esityksen laiksi valtakunnallisesta opinto- ja tutkintorekistereistä (HE 72/2017 vp, ns. KOSKI-lainsäädäntö) käsittelyn yhteydessä vaatimuksista henkilötietojen sallittuja käyttötarkoituksia ja luovuttamista koskevan sääntelyn kattavuudesta ja yksityiskohtaisuudesta.

Nyt esitetyn lain myötä sosiaalilainsäädännön soveltaminen varhaiskasvatustoimintaan lakkaa. Varhaiskasvatukseen ei sovelleta julkisuuslain sosiaalipalvelua ja sen asiakkuutta koskevia salassapitosäännöksiä. Varhaiskasvatuksen asiakkuutta ei itsessään pidetä salassa pidettävänä tietona eikä henkilötietolain mukaisena arkaluontoisena tietona. Lakiin sisältyisi pykälä salassapidosta (40 §) ja oikeudesta poiketa salassapitovelvoitteista (41 §). Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) salassapitoa koskevia säännöksiä sovellettaisiin esityksen mukaan myös yksityisen palvelujen tuottajan järjestämässä varhaiskasvatuksessa. Joko viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaan salassa pidettävien tietojen tai varhaiskasvatuslain mukaan salassa pidettävien, lapsen tuen tarvetta, tukitoimia ja niiden toteuttamista koskevien tietojen, lapsen henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointia koskevien tietojen ja lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan sisältyvien tietojen saaminen on laissa rajoitettu varhaiskasvatuksen järjestämisen ja lapsen tuen tarpeen arvioinnin kannalta välttämättömiin tietoihin.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta tarpeellisiin tietoihin, jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta. Esityksessä tietojen antaminen ja saaminen myös muutoin salassa pidettävistä tiedoista on sidottu laissa säädettyjen tehtävien ja velvollisuuksien suorittamiseen ja välttämättömyyteen. Esitys voitaneen salassapitoa ja tietojen vaihtoa koskevilta osin voitaneen käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Perustuslain **17 §:ssä** säädetään oikeudesta omaan kieleen ja kulttuuriin. Esitys on perustuslain mukainen. Esityksessä tehdään vain pieniä tarkennuksia muutoksia suhteessa voimassa olevana lakiin.

Laissa säädettäisiin, että kunnan on huolehdittava, että lapsi voi saada huoltajien niin halutessa kunnan 5 §:ssä tarkoitetulla tavalla järjestämää varhaiskasvatusta lapsen äidinkielenä olevalla suomen tai ruotsin kielellä tai saamen kielilain (1086/2003) 3 §:n 1 kohdassa tarkoitetulla saamen kielellä. Säännös vastaisi voimassa olevan lain 11 §:n 2 momenttia. Nykytilan selkeyttämiseksi momentissa viitattaisiin saamen kielilakiin, koska saamen kieliä on useita. Tarkoituksena on, että oikeus saada varhaiskasvatusta saameksi koskisi saamen kielilain mainitussa kohdassa tarkoitettuja inarinsaamen, koltansaamen ja pohjoissaamen kieliä. Oikeus saada varhaiskasvatusta suomeksi, ruotsiksi ja saameksi olisi laaja. Varhaiskasvatusta olisi nykyistä vastaavasti järjestettävä näillä kielillä riippumatta siitä, onko kunta yksikielinen, kaksikielinen tai sijaitseeko se saamelaisten kotiseutualueella, jos kunnassa on näitä kieliä äidinkielenään puhuvia lapsia varhaiskasvatuksessa.

Yksityinen varhaiskasvatuspalvelujen järjestäminen olisi esityksen mukaan edelleen ilmoituksenvaraista, jolloin on huomioitava perustuslain **18 §**, jonka mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Voimassa olevan varhaiskasvatuslain 28 §:n 1 momentin mukaan yksityisen päivähoidon tuottajan, joka korvausta vastaan harjoittaa lasten päivähoitotoimintaa, on tehtävä kirjallinen ilmoitus toiminnasta ennen sen aloittamista tai olennaista muuttamista lasten päivähoidosta vastaavalle lain 11 d §:n 1 momentissa tarkoitetulle kunnan toimielimelle. Esitetyn varhaiskasvatuslain 44 §:ssä säädettäisiin kunnan velvollisuudesta suorittaa edellä mainitun ilmoituksen saatuaan tarkastus varhaiskasvatuksen toimintayksikössä. Tarkastuksessa varmistettaisiin, että varhaiskasvatuksen järjestämiselle asetetut vaatimukset täyttyvät toimintayksikön toiminnassa. Kunnan velvollisuus suorittaa tarkastus koskisi myös perhepäivähoidon toimintayksiköitä. Kunnan toimielimen olisi lisäksi tarkistettava ilmoituksen edellyttämät tiedot ja viipymättä annettava ne aluehallintovirastolle. Säännös poikkeaa voimassa olevasta siinä, että toiminta voitaisiin aloittaa vasta kunnan toimielimen todettua vaadittujen edellytysten täyttymisen, eli kun kunta on suorittanut tarkastuksen ja todennut ilmoituksen sisältävän vaadittavat tiedot. Käytännössä voimassa olevan lain mukainen ilmoitusmenettely on edennyt siten, että kunta on tarkastuksen suoritettuaan ja varmistettuaan, että vaadittavat tiedot on toimitettu, antanut asiassa lausunnon ja ilmoittanut tiedot aluehallintovirastolle. Toiminta on voinut alkaa kunnan lausunnon antamisen myötä.

Ehdotettu ilmoitus- ja tarkastusmenettely on valtiosääntöoikeudellisesti katsottava lupamenettelyyn melko läheisesti rinnastettavaksi, jonka vuoksi sitä on arvioitu hallituksen esityksessä lupamenettelystä esitettyjen valtiosääntöoikeudellisten linjausten perusteella. Ilmoitus- ja tarkastusmenettelyn käyttäminen on esityksessä arvioitu perustelluksi lasten turvallisuuden

varmistamiseksi. Lapset ovat usein erityisen suojelun tarpeessa eivätkä välttämättä kykene itse riittävästi ilmaisemaan tahtoaan ja tarpeitaan. Erityisesti tämä korostuu varhaiskasvatusikäisten lasten kohdalla. Sen takia yksityisen palvelujen tuottajan toimintaedellytysten ennakkovalvonta olisi tärkeää jo ennen toiminnan aloittamista, jotta palveluissa toteutuisi asiakkaan toiveiden, tarpeiden ja mielipiteiden huomioon ottaminen, vaikka asiakkaat eivät aina voisi itse täysin asiaansa ilmaista. Ilmoituksen perusteella suoritettavassa tarkastuksessa olisi kyse asiakasturvallisuuden ja toimintayksikön asianmukaisen toiminnan varmistamisesta ja siten laillisuusharkinnasta. Kunnan toimielimellä ei olisi toimivaltaa arvioida toiminnan tarkoituksenmukaisuutta tai palvelujen tarvetta kunnassa. Ehdotettu menettely on painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima ja esitys voitaneen tältä osin käsitellä tavallisen lainsäätämisjärjestyksessä. Menettely vastaa sisällöllisesti voimassa olevaa lainsäädäntöä.

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta. Sen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Muutoksenhausta varhaiskasvatukseen ottamista koskevaan päätökseen säädetään varhaiskasvatuslain 30 a, 31 ja 32 §:ssä. Muutoksenhaku valittamalla hallinto-oikeuteen on lähtökohtaisesti kielletty. Viranhaltijan lapsen varhaiskasvatukseen ottamista koskevaan päätökseen haetaan oikaisua kunnan toimielimeltä. Varhaiskasvatuslain 11 a §:ssä tarkoitettuun varhaiskasvatukseen ottamista koskevaan kunnan toimielimen päätökseen, eli varhaiskasvatusoikeutta ja sen laajuutta koskevaan päätökseen, saa kuitenkin hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Nykyistä sääntelytapaa voi pitää oikeusturvaa rajoittavana. Laissa ei myöskään avata, mitä varhaiskasvatukseen ottamista koskevan päätöksen tulee sisältää. Ehdotetun 62 §:n 2 momentin mukaan oikeus valittaa oikaisuvaatimukseen annetusta kunnan toimielimen päätöksestä hallinto-oikeuteen laajennettaisiin koskemaan lain 6, 8, 12, 13 ja 15 §:ssä tarkoitettuja päätöksiä. Muutoksenhakuoikeutta turvaamaan on lisäksi esitetty näitä täydentävä oikeus hakea muutosta, mikäli päätös tosiasiallisesti estää lapsen pääsyn varhaiskasvatukseen. Tämän piiriin kuuluisivat esimerkiksi varhaiskasvatusyksikköä ja toimintamuotoa koskevat päätökset. Ehdotettu sääntely parantaa selvästi varhaiskasvatuksen asiakkaiden muutoksenhakuoikeutta.

Perustuslain 80 §:n mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Myös kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan näkökulmasta on ongelmallista, jos kunnille asetettaisiin merkittäviä taloudellisia velvoitteita asetuksen tasoisilla säännöksillä.

Varhaiskasvatuslain asetuksenantovaltuudet eivät kaikilta osin vastaa nykylainsäädännön vaatimuksia. Muun muassa lausunnossaan PeVL 12/2015 vp valiokunta on voimassa olevan henkilöstömitoitusta koskevan 5 §:n osalta todennut, että valtiosääntöisesti huomattavasti parempi, kuin hallituksen esityksessä (HE 80/2015 vp) valittu säätämistapa, olisi siirtää varhaiskasvatuslain 5 §:n nojalla annetut asetuksentasoiset säännökset varhaiskasvatuslakiin, taikka edelleen täsmentää asetuksenantovaltuutta. Esitykseen sisältyy edelleen henkilöstömitoitusta koskeva asetuksenantovaltuus (35 ja 38 §). Varhaiskasvatuslakiin ehdotetulla säännöksellä ei kuitenkaan ole tarkoitus muuttaa voimassaolevan päivähoitoasetuksen säännöksiä, vaan edelleen rajoittaa

asetuksenantajan harkintavaltaa. Näin sen voidaan arvioida olevan perustuslain 80 ja 121 §:n kannalta hyväksyttävä. Muilta osin lasten päivähoitoasetuksen säännökset on nostettu esityksessä lain tasolle. Asetuksenantovaltuuksien ja kuntien itsemääräämisoikeuden sekä siihen liittyvän rahoitusperiaatteen näkökulmasta esitys voitaneen käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Esitykseen sisältyy pykälä täydennyskoulutusvelvollisuudesta (39 §). Varhaiskasvatuksen henkilöstön tulee osallistua riittävästi ammattitaitoa ylläpitävään ja kehittävään täydennyskoulutukseen. Velvoite vastaisi kuntien osalta pääasiallisesti voimassa olevaa varhaiskasvatuksen sääntelyä. Laadunhallinnan varmistamiseksi täydennyskoulutuksen toteutumista ja vaikuttavuutta on lisäksi lain mukaan seurattava ja arvioitava. Opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella voidaan antaa tarvittaessa tarkempia säännöksiä täydennyskoulutuksen sisällöstä, määrästä, järjestämisestä, seurannasta ja arvioinnista. Ministeriö katsoo, että asetuksenantovaltuus on osaamisen valtakunnallisen yhdenvertaisuuden varmistamiseksi sekä perusteltu että riittävän tarkkarajainen. Lakiehdotuksen säännös varhaiskasvatussuunnitelman perusteista (21 §) vastaa voimassa olevan lain 9 §:ää. Ehdotettua 21 §:ää vastaavasti perusopetuslain (628/1998) 14 §:n 2 momentissa (477/2003) säädetään, että Opetushallitus päättää perusopetuksen opetussuunnitelman perusteista. Tästä lainmuutoksesta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta ei ottanut kantaa opetussuunnitelman perusteita koskevasta toimivallasta säätämisen säädöstasoon (PeVL 70/2002 vp). Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017) 15 §:n 1 momentissa säädetään puolestaan, että Opetushallitus määrää ammatillisen koulutuksen tutkinnon perusteista. Kyseinen toimivalta on suhteessa huomattavasti laajempi, kuin pelkkä laissa säädettyjä tavoitteita täsmentävä varhaiskasvatussuunnitelmia koskeva määräyksenantovalta. Laki on käsitelty perustuslakivaliokunnassa, eikä Opetushallitukselle säädetyssä määräyksenantovaltuutta nostettu lausunnossa esiin (PeVL 22/2017 vp). Ministeriön käsityksen mukaan varhaiskasvatusta koskeva lainsäädäntö on siten tarkkarajaista, että sitä tarkentava Opetushallituksen toimivalta on riittävän tarkasti rajattu ja varhaiskasvatussuunnitelman perusteet nimenomaan alan kehittämisviraston antamana määräyksenä varhaiskasvatustoiminnan laadun ja sivistyksellisten oikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen kannalta välttämätön ohjausasiakirja.

Perustuslain 3 §:ssä säädetään parlamentarismista ja **79 §:ssä** lain voimaantulosta. Osa kelpoisuusvaatimuksia (31 §) ja henkilöstörakennetta (37 §) koskevista säännöksistä tulisi ehdotetun 74 §:n mukaisesti voimaan vasta vuoden 2030 alusta, mitä voidaan pitää merkittävän pitkänä voimaantulon ajallisena porrastuksena. Lain voimaantuloa koskeva perustuslain 79 § esitöineen ei tunnista mahdollisuutta voimaantulon porrastamiseen. Perustuslakivaliokunta on pitänyt voimaantulon ajallista hajauttamista mahdollisena, kunhan voimaantulosäännös kirjoitetaan tätä tarkoitusta vastaavasti (PeVL 14/2005 vp, s. 3). Valiokunta on näissä yhteyksissä pitänyt tärkeänä myös panostamista lakien toimeenpanoon, kuten siihen liittyvään koulutukseen ja ohjaukseen sekä riittäviin voimavaroihin (ks. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 10, PeVL 12/2016 vp, s. 2–3, PeVM 3/2010 vp, s. 8, PeVL 41/2002 vp, s. 3–4). Lisäksi se on kiinnittänyt huomiota lainsäädännön toimeenpanon seurantaan (ks. esim. PeVL 21/2016 vp, s. 3, PeVL 12/2015 vp, s. 5).

Perustuslain 3 §:ssä säädetään valtiollisten tehtävien jaosta ja parlamentarismista. Perustuslain 3 §:n 1 momentin mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta. Esitetyn lain 31 ja 37 §:n soveltaminen muuttaa julkisen talouden tasapainoa. Esitetyn henkilöstörakennetta koskevan muutoksen taloudelliset vaikutukset kuitenkin perustellusta syystä ylittävät ajallisesti nykyiset julkisen talouden tarkasteluajanjaksot.

Varhaiskasvatuksen toimialan henkilöstörakenteen muutos edellyttää pitkää toimeenpanoaikaa. Henkilöstörakennetta koskevan säännöksen olisi tultava voimaan useita vuosia ennen kuin sitä voidaan alkaa soveltaa. Henkilöstön koulutusmääriä ei ole mahdollista merkittävästi lisätä, eikä

alalle hakeuduta opiskelemaan, jos lain voimaantulosta ei ole varmuutta. Kustannustason muutos ei ole säädellyn toimialan kokoon nähden suuri. Kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) ja niin sanotun rahoitusperiaatteen nojalla säädösmuutoksista johtuvat kustannukset tulee kunnille valtionosuusjärjestelmässä korvata. Kustannuksia kunnille arvioidaan kertyvän vuoden 2022 jälkeen. Vaikka esityksen voidaan katsoa sitovan eduskunnan valtiontaloutta koskevaa päätösvaltaa tulevina toimikausina, samoin kuin se velvoittaa tulevia hallituksia ottamaan kasvavat kustannukset kuntien valtionosuuksissa huomioon, voitaneen se hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Opetus- ja kulttuuriministeriö seuraa henkilöstötavoitteen saavuttamista sekä kuntien ja muiden järjestäjien kustannusten kehittymistä ja tekee asiaa koskevaa välitarkastelua muutoksen toteutumisesta. Esitykseen sisältyvä varhaiskasvatuksen tietovaranto mahdollistaa henkilöstön kelpoisuustilanteen seuraamisen alueellisesti.

Ministeriön käsityksen mukaan esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.