Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 25.5.2018 KELLO 9.00
HE 40/18 vp varhaiskasvatuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Esityksessä ehdotetaan uutta varhaiskasvatuslakia, jolla kumottaisiin nykyinen varhaiskasvatuslaki ja päivähoitoasetus. Perustelujen mukaan lailla saatettaisiin loppuun varhaiskasvatuksen hallinnonalasiirto sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuri ministeriölle ja koottaisiin nyt sosiaalihuollon järjestämistä koskeviin eri lakeihin ja asetuksiin sisältyvät säännökset uuteen yhtenäiseen lakiin. Lailla selkeytettäisiin nykyisiä säännöksiä ja säädettäisiin mm. henkilökunnan kelpoisuuksista, henkilöstön mitoituksista, tietojen käsittelystä ja uudesta varhaiskasvatuksen tietovarannnosta. Kun lain tavoitteena on pikemminkin selkeyttäminen ja ajan tasalle saattaminen kuin sisällöllinen uudistaminen, on kai ymmärrettävää, että lakiin ei juuri näytä sisältyvän valtiosäännön kannalta ongelmallisia säännöksiä. Esityksen perusteluihin sisältyvä suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso on mielestäni hyvin laadittu. En pidä tarpeellisena kommentoida kohtia, joissa olen samaa mieltä perustuslainmukaisuusarvion myönteisestä lopputuloksesta. Totean erikseen, että esityksessä on voitu merkittävästi nojautua perustuslakivaliokunnan lausuntoon pevl 12/15 vp, joka koski esitystä mm. varhaiskasvatuslain muuttamisesta. - Pidän aiheellisena seuraavassa mainita vain pari yksityiskohtaa, jotka eivät ole ehdotuksessa keskeisiä, mutta voivat ansaita huomiota perustuslain kannalta.

- - - - - - -

Päiväkodin henkilöstön mitoitusta koskevassa lakiehdotuksen 35 §:ssä säädetään myös valtuudesta säätää valtioneuvoston asetuksella tarkemmin eräistä henkilöstömitoitukseen liittyvistä kysymyksistä. Perustelujen mukaan (s. 105) säännöksessä jossain määrin tarkennetaan valtuutusta ja rajoitetaan asetuksenantajan harkintavaltaa siitä, mikä se on

nykyisen varhaiskasvatuslain 5 §:n mukaan. Nykyisen 5 §:n mukaisen asetuksenantovaltuuden on perustuslakivaliokunta hyväksynyt - tosin vaihtoehtoja pohtivin varauksin - lausunnossaan pevl 12/15vp (s. 6). Nyt ehdotettua asetuksenanto- valtuuden säätelyä voidaan tämän mukaisesti myös pitää hyväksyttävänä (vaikka säännöksessä käytetty ”voidaan säätää”(suhdeluvut)-muotoilu onkin erikoinen, jos tavoitteena on valtuuden rajoittaminen) .

Perhepäiväkodin henkilöstön mitoitusta koskevan 38 §:n 1 momentissa tarkoitettu asetuksenantovaltuus ei vaikuta yhtä selvältä. Momentin 1 virkkeessä asetetaan laintason normi:

> ” Perhepäiväkodissa tulee olla varhaiskasvatuksessa olevien lasten määrään suhteutettuna riittävä määrä henkilöitä, jo(i)lla on tässä laissa säädetty perhepäivähoitajan kelpoisuus.”

Tämän normin sisältööön liittyvää asetuksenantovaltuutta järjestetään momentin kahdessa seuraavassa virkkeessä:

> ”Perhepäiväkodissa samanaikaisesti varhaiskasvatuksessa olevien lasten lukumäärästä säädetään valtioneuvoston asetuksessa. Asetuksessa voidaan säätää myös kahden ja kolmen hoitajan yhdessä hoitamien lasten enimmäislukumäärästä ja tällöin edellytetyistä hoitajien kelpoisuusehdoista.”

Perusteluissa on tästä 1 momentista yksi virke (s. 107):

> ”Pykälän 1 momentissa säädettäisiin mahdollisimman tarkkarajaisesti asetuksenantovaltuus antaa kustannusneutraalisti voimassa olevaa päivähoitoasetusta vastaava säännös perhepäiväkodin henkilöstön mitoituksista.”

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan yleisesti ja lyhyesti (s.140):

> ”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.”

Minusta on selvää, että arvioitaessa ehdotetun asetuksenantovaltuuden hyväksyttävyyttä PL 80 §:n kannalta ratkaisevaa on, minkälainen valtuutus lakiin kirjoitetaan, eikä oikeastaan mitään merkitystä voida antaa puheille asetuksen tason säännöksestä, oli niissä sitten esillä kustannusnneutraali vastaavuus tai tarkoitus olla muuttamatta sitä, mitä asetuksessa on säädettynä. Minusta sekä lakitekstissä osoitettu normi, jota asetuksella tulisi konkretisoida, että asetuksen antajan valtuutta osoittavat kohdat ovat säännöksessä - kun perustelutkaan eivät paljoa sano – huomattavan väljät. Kun otetaan huomioon, että kyseessä ovat lapsen edun kannalta tärkeät asiat, ja myös se, minkälaisen painon valiokunta em.lausunnossaan pevl 12/15 vp antoi mitoituskysymyksiä koskeville asetuksenantovaltuuksille, näyttää

ilmeiseltä, että asetuksenantovaltuutta tulisi tässä tarkentaa (sekä asetuksella tarkennettavan normin että asetuksenantajalle osoitetun tehtävän osalta)

Lakiehdotuksen 55 § ja 56 § koskevat valvontaviranomaisen tarkastusoikeutta. Tarkastuksen toimittamista koskevan 56 §:n 1 momentin mukaan ”Pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat voidaan kuitenkin tarkastaa ainoastaan , jos tarkastaminen on välttämätöntä asiakkaan aseman ja asianmukaisten palvelujen turvaamiseksi.” Perustelujen mukaan (s. 117) pykälä vastaa voimassaolevan varhaiskasvatuslain 8 a §:n tarkastuksen toimittamiseen liittyviä säännöksiä.. Mainittu 8 a § on säädetty ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta (L 909/2012; HE 159/12 vp). Nyt 56 §:n 1 momentissa ehdotettua kotirauhan piiriin – esim. perhepäivänhoitajan kotiin – ulottuvaa tarkastusvaltuutta voidaan pitää verraten väljänä. Näin on yhtäältä siksi, että perusteluissa ei lainkaan tarkenneta sitä, mitä esim. niin joustava ilmaus kuin asiakkaan aseman turvaaminen voisi tarkoittaa, ja toisaalta siksi, ettei itse tarkastusoikeutta koskevassa säännöksessä 55 §:ssä lausuta mitään siitä, missä tarkoituksissa tai missä tilanteissa tarkastuksia voidaan suorittaa. Säännöksiä tai ainakin säännösten soveltamista ohjaavia perusteluja olisi nähdäkseni syytä tarkentaa.

Lakiehdotuksen 44 § koskee yksityisen palveluntuottajan ilmoitusmenettelyä. Yksityisen palvelun tuottajan, joka korvausta vastaan harjoittaa varhaiskasvatustoimintaa päiväkodissa tai perhepäivähoidossa, on 1 momentin mukaan tehtävä kirjallinen ilmoitus toiminnasta ennen sen aloittamista. Säännöksen 3 momentin mukaan kunnan toimielimen tulee ilmoituksen saatuaan ”välittömästi suorittaa tarkastus sen varmistamiseksi, että toimintaympäristö ja siellä annettava varhaiskasvatus vastaavat varhaiskasvatukselle asetettuja vaatimuksia.” Perusteluissa todetaan näistä tarkastuksista (s.112):

> ”Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kunnan velvollisuudesta suorittaa edellä mainitun ilmoituksen saatuaan tarkastus varhaiskasvatuksen toimipaikassa. Tarkastuksessa varmistettaisiin, että varhaiskasvatuksen järjestämiselle asetetut vaatimukset täyttyvät toimipaikan toiminnassa. Kunnan velvollisuus suorittaa tarkastus koskisi myös perhepäivähoidon toimipaikkoja.”

En tiedä, mitä näin säädetyllä tarkastusoikeudella on tarkkaan ottaen tarkoitettu, mutta säännöksen muotoilut ja perustelut viittavat nähdäkseni siihen, että tarkastusoikeuden on tarkoitettu voivan koskea myös esim. perhepäivähoitajan kotia. Tällainen tarkastusoikeus voi olla asiallisesti hyvin paikallaan. Tarkastusmahdollisuus myös syntyy vasta palveluntuottajan itse tekemän ilmoituksen perusteella. Järjestely ei mielestäni kuitenkaan vastaa sitä, mitä perustuslakivaliokunnan käytännössä on edellytetty kotirauhan suojan

piiriin ulottuvan tarkastusvaltuuden säätämiseltä.

Minusta valiokunnan käytännössä on lähdetty siitä, että säädettävän tarkastusoikeuden ulottuminen myös kotirauhan suojan piirissä oleviin tiloihin on tuotava esille lakitekstissä nimenomaisesti tai ainakin hyvin selvästi ja lakitekstin tulee myös osoittaa - perustelujen tarkentamana - missä tarkoituksessa ja missä rajoissa tällainen tarkastus voidaan suorittaa (ts. mikä on oikeutusperuste ja mihin se ulottuu). Kysymys on tässäkin yleisestä perusoikeuteen puuttumisvaltuuden lakisääteisyyttä ja tarkkarajaisuutta koskevasta vaatimuksesta. Minusta ei perustuslakivaliokunnan käytännönkään valossa voida pitää hyväksyttävänä sitä, että jonkin uuden lakitekstin katsottaisiin sisältävän valtuuden kotirauhan suojan piiriin ulottuviin tarkastuksiin, vaikka ko. lakitekstissä ja sen perusteluissa ei lausuta mitään kotirauhan suojan piiriin ulottuvasta tarkastusoikeudesta. Minusta ehdotettua säätelyä on tässä välttämätöntä tarkentaa, jos halutaan, että ko. tarkastusvaltuus ulottuu myös kotirauhan suojan piiriin kuuluviin tiloihin. (Ehkä asetelmaa voisi kuvata näinkin: Ei saisi syntyä tilannetta, jossa perustuslakivaliokunnan voitaisiin katsoa laajentaneen mahdollisuuksia johtaa konkreettisia perusoikeuksiin puuttumisvaltuuksia myös yleisistä viranomaisten toimivaltuuksia koskevista säännöksistä.)