

Opetus- ja kulttuuriministeriölle

LAUSUNTO ESITYSLUONNOKSESTA VARHAISKASVATUSLAIKSI

Ehdotetussa varhaiskasvatuslaissa säädettäisiin lapsen oikeudesta kunnan järjestämään varhaiskasvatukseen, varhaiskasvatuksen sisällöstä ja päiväkodin ryhmäkoosta. Esityksen mukaan laki sisältäisi nykyistä vastaavat vaatimukset henkilöstön mitoituksesta ja kelpoisuusvaatimuksista. Lisäksi laissa säädettäisiin yksityisten varhaiskasvatuspalvelujen tarjoamisen edellytyksistä. Varhaiskasvatuksen hallintoa ja valvontaa koskevat säännökset yhdistettäisiin kunnallisen ja yksityisen varhaiskasvatuksen osalta ja opetushallituksesta tulisi varhaiskasvatuksen asiantuntija- ja valvontavirasto.

Kyse on osittain samoista ehdotuksista, jotka sisältyivät vuonna 2014 lausuntokierroksella olleeseen työryhmämietintöön. Oikeusministeriö piti mietinnöstä antamassaan lausunnossa (3.6.2014 OM 80/43/2014) varhaiskasvatusta koskevan sääntelyn kokoamista yhteen lakiin sinänsä perusteltuna, mutta katsoi tarpeelliseksi selkeyttää sääntelyn suhdetta erityisesti viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (6221/1999) ja hallintolakiin (434/2003).

Suhde hallinnon yleislakeihin jää edelleen osin epäselväksi. Myös lakiehdotuksen suhteesta perustuslakiin tulee tehdä asianmukaisesti selkoa hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa.

Esitysehdotukseen todetaan sisältyvän myös hallituksen esityksessä HE 341/2014 vp päivähoitolakiin ehdotetut muutokset. Eduskunta on vastikään hyväksynyt mainitun lakiehdotuksen sivistysvaliokunnan mietinnössä (SiVM 29/2014 vp) ehdotetuin muutoksin.

8 §. Varhaiskasvatuksen kieli

Lapsella olisi ehdotetun 8 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada varhaiskasvatusta lapsen äidinkielenä olevalla suomen- tai ruotsinkielellä taikka saamen kielilain (1086/2003) 3 §:n 1 kohdassa tarkoitetulla saamenkielellä.

Oikeusministeriö katsoo, että lapsen rekisteröity äidinkieli ei voi olla määräävä tekijä. Oikeudesta valita lapsen päivähoidon kieli kaksikielisessä kunnassa tulisi säätää ehdotetussa laissa samaan tapaan, kuin siitä nykyisessä päivähoitolaissa säädetään. On olemassa kaksikielisiä lapsia ja vanhempia, joille tämä oikeus on hyvin tärkeä. Sanotunlainen käytäntö edistää molempien kansalliskielten käyttämistä.

On lisäksi syytä mainita, että eduskunnan apulaisoikeusasiamies on 18.12.2013 antamassaan ratkaisussa (Dnro 410/4/2012) nimenomaisesti katsonut, että väestörekisterin mukainen äidinkieli ei yksin ratkaise oikeutta saamenkieliseen päivähoitoon. Ratkaisussa tuodaan esiin muun ohella kaksikielisten perheiden tilanne ja se, että kaikkien saamenkieltä puhuvien lapsien äidinkieleksi ei ole rekisteröity saame. Näin valinnanvara tulisi apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan olla myös saamenkielisillä siten, ettei pelkkä rekisterimerkintä voi ratkaista oikeutta saamenkieliseen päivähoitoon.

Ehdotetun 8 §:n 3 momentin mukaan varhaiskasvatusta voitaisiin järjestää myös viittomakielellä, romaniksi tai muulla kielellä. Säännös on tärkeä muiden kuin suomen-, ruotsin- tai saamenkielisten lasten kannalta. Siinä mainitaan voimassa olevasta päivähoitolaista poiketen nimenomaisesti myös viittomakieli. On tärkeää, että viittomakieltä käyttävät, kuten muutkin perustuslain 17 §:ssä tarkoitetut kieli- ja kulttuuriryhmät, huomioidaan varhaiskasvatusta koskevassa laissa. Tähän asiaan on kiinnitetty huomiota myös uuden viittomakielilain valmistelussa.

Viittomakielilakiesitystä käsitellessään eduskunnan sivistysvaliokunta painotti, että varsinkin varhaiskasvatukseen suunnatut toimenpiteet ovat äärimmäisen tärkeitä kielitaidon kehittymisen kannalta. Viittomakieltä käyttävän kielellisten oikeuksien toteutumista tulee edistää erityisesti huolehtimalla viittomakieltä osaavien opettajien ja kasvattajien sekä viittomakielen tulkkien kouluttamisesta sekä muutoinkin palvelujen riittävydestä ja saatavuudesta koko maassa.

Sivistysvaliokunta korosti oman kielen oppimisen merkitystä muun ohella lapsen kehitykselle ja koulunkäynnille ja piti tärkeänä, että oikeus omaan kieleen turvataan etenkin varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa. Sivistys-

valiokunta katsoi, että oikeus omaan kieleen tulisi jatkossa turvata lainsäädännössä vielä nyt esitettyä puitelakia selkeämmin. Perustuslakivaliokunta yhtyi mietinnössään sivistysvaliokunnan näkemykseen oman kielen turvaamisen tärkeydestä ja korosti oman kielen oppimisen merkitystä. Perustuslakivaliokunta piti tärkeänä, että jokaiselle lapselle ja hänen perheelleen turvataan mahdollisuudet saada riittävästi viittomakielen opetusta niin, että lapsen oikeus omaan kieleen toteutuu ja koko perheelle luodaan mahdollisuudet toimivaan vuorovaikutukseen yhteisen kielen avulla. (PeVM 10/2014 vp ja SiVL 16/2014 vp).

Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että ruotsinkielisen päivähoidon tehtävät keskitetään Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston ruotsinkielien opetustoimen palveluyksikköön.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että esityksen vaikutuksia arvioivasta jaksosta (vaikutukset viranomaisten toimintaan ja yhteiskunnalliset vaikutukset) puuttuu kielellisten vaikutusten arviointi. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan lakiehdotus vahvistaisi toteutessaan lapsen oikeutta varhaiskasvatukseen äidinkielellään yksikielisessä kunnassa. Sen sijaan kaksikielisessä kunnassa kaksikielisen lapsen oikeudet varhaiskasvatukseen äidinkielellään ja toisen kansalliskielen oppimiseen varhain saattavat muuttua epämääräisemmiksi. Tarvittaisiin arviointia siitä, mitä kunnat tekevät muutoksen jälkeen. Heikentääkö tämä käytäntöä, jonka mukaan kaksikielisessä kunnassa olevat lapset voivat tulla kaksikielisi?

16 §. Osallisuus ja vaikuttaminen

Ehdotetun 16 §:n mukaan lapsen varhaiskasvatusta suunniteltaessa, toteutettaessa ja arvioitaessa lapsen mielipide ja toivomukset on selvitettävä ja otettava huomioon hänen ikänsä ja kehityksensä edellyttämällä tavalla. Myös lapsen vanhemmille tai huoltajille on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa varhaiskasvatuksen suunnitteluun, toteuttamiseen ja arviointiin.

Perustuslakivaliokunta piti valtioneuvoston demokratiapoliittisesta selonteosta antamassaan mietinnössä (PeVM 3/2014 vp) tärkeänä, että lapset ja nuoret pääsevät kehitystään vastaavasti vaikuttamaan itseään ja ympäristöään koskeviin ratkaisuihin muun muassa kodeissa, päiväkodeissa, kouluissa ja harrastuksissa ja saavat tällä tavoin myönteisiä kokemuksia, jotka rohkaisevat heitä jatkossakin toimimaan yhteisön aktiivisina jäseninä. Olennaista on, että vaikuttaminen on todellista ja kyse on oikeista päätöksistä, joilla on merkitystä lasten ja nuorten arjessa.

Osallistumisen eriarvoistuminen on yksi suurimmista suomalaisen demokratian haasteista, ja erityistä huomiota on kiinnitettävä eri sosioekonomisista ja etnisistä taustoista tulevien lasten ja nuorten edellytyksiin sekä yhdenvertaisiin mahdollisuuksiin osallistua demokraattisen yhteiskunnan kehittämiseen.

26 §. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet

Ehdotetun 26 §:n 1 momentin mukaan Opetushallitus ”laatii ja päättää tähän lakiin perustuen varhaiskasvatussuunnitelman perusteet”. Varhaiskasvatussuunnitelman valtakunnallisten perusteiden tarkoituksena on edistää varhaiskasvatuksen yhdenvertaista toteuttamista ja ohjata sen laadun kehittämistä. Voimassa olevaan lakiin ei sisälly vastaavaa säännöstä.

Perusteluiden (s. 78) mukaan varhaiskasvatussuunnitelman perusteet on tähänastisessa käytännössä ollut suositusluontoinen varhaiskasvatuksen sisällön ohjausväline. Lakiehdotuksen katsotaan muuttavan asiakirjan luonteen ”velvoittaviksi määräyksiksi, joita toiminnan järjestäjän ja tuottajan olisi noudatettava varhaiskasvatuksen suunnittelussa, toteuttamisessa, arvioinnissa ja kehittämisessä”. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa määrättäisiin varhaiskasvatuksen toteuttamisen keskeisestä sisällöstä. Perusteissa annettaisiin myös tarkempia määräyksiä toiminnan järjestäjän ja lapsen vanhempien tai muiden tahojen välisestä yhteistyöstä sekä varhaiskasvatussuunnitelman sisällöstä. Opetushallitus valmistelisi perusteet yhteistyössä tarvittavien tahojen kanssa ja tekisi päätöksen niiden tulemisesta velvoittavana voimaan.

Ehdotettu valtuus merkitsee huomattavan laajan ja täsmentymättömän määräyksenantovallan osoittamista Opetushallitukselle ehdotetun lain soveltamisen kannalta merkittävistä asioista. Sääntelyä on arvioitava perustuslain 80 §:n näkökulmasta.

Perustuslain 80 §:n 1 momentista ilmenevän pääsäännön mukaan asetukset voivat antaa laissa säädetyn valtuuden nojalla valtioneuvosto ja ministeriöt. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Perustuslain 80 §:n lähtökohtana on, että valtioneuvoston yleisintunto antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii. Ministeriölle voidaan osoittaa asetuksenantovaltaa teknisluonteisemmissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa.

Perustuslain 80 §:n 2 momentin perusteella ministeriötasoa alempi viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Erityinen syy voi olla käsillä esimerkiksi silloin, kun kyseessä on tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei sisälly merkittävää harkintavallan käyttöä. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisaltaan täsmällisesti rajattu. Kyse on valtuuttavan lain yleistä tarkkarajaisuutta pidemmälle menevästä vaatimuksesta määritellä valtuuden piiriin kuuluvat asiat laissa.

Asiantuntijaviraston määräystenantovaltaa on pidetty perustuslain 80 §:n 2 momentin näkökulmasta mahdollisena, kun sääntelyyn liittyy runsaasti ammatillisiksi luonnehdittavia erityispiirteitä (PeVL 25/2000 vp), kun määräykset koskevat teknisluonteisia tai vähäisiä yksityiskohtia (PeVL 52/2001 vp, PeVL 46/2001 vp), kun viranomaisen norminanto kohdistuu suppeisiin erityisryhmiin ja kun viranomaisen harkintavalta määräysten sisällöstä on vähäistä (PeVL 43/2000 vp).

Oikeusministeriö ei pidä ehdotettua määräyksenantovaltuutta valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä. Jos varhaiskasvatuksen suunnittelusta katsotaan tarpeelliseksi antaa velvoittavaa sääntelyä, asiasta tulee ottaa riittävät perussäännökset lakiin ja tarvittaessa valmistella perustuslain 80 § vaatimukset täyttävä valtuus tarkempien alemmanasteisten säännösten antamiseen. Muussa tapauksessa varhaiskasvatussuunnitelman valtakunnalliset perusteet on syytä jättää nykyiseen tapaan varhaiskasvatuksen toteuttamista suositusluonteisesti ohjaavaksi asiakirjaksi.

9 luku. Tietojen vaihto ja salassapito

Oikeusministeriö on korostanut varhaiskasvatuslainsäädännön uudistamisesta aikaisemmin antamassaan lausunnossa tarvetta selkeyttää ehdotettuun lakiin sisältyvän tietojen vaihtoa ja salassapitoa koskevan sääntelyn suhdetta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin. Tämä suhde ei ole vielä esillä olevassa ehdotuksessakaan täysin selkeä. Siihen sisältyy edelleen julkisuuslain kanssa päällekkäistä sääntelyä, näin etenkin 43 §:n 1,2 ja 4 momentti. Oikeusministeriö on jo aiemmin antamassaan lausunnossa todennut näiden säännösten olevan tarpeettomia. Pykälän 3 momentissa oleva sivullisen määrittely sopisi paremmin ehdotetun lain määritelmiä koskevaan 2 §:ään.

Ehdotetun lain 44 §:ssä säädettäisiin varhaiskasvatuksen järjestämiseen ja toteuttamiseen osallistuvan oikeudesta saada ja luovuttaa salassa pidet-

täviä tietoja. Tämänkin pykälän osalta voidaan viitata oikeusministeriön aiempaan lausuntoon. Ehdotettujen säännösten suhde julkisuuslaissa säädettyihin salassa pidettävän tiedon antamista koskeviin säännöksiin jää pykälässä edelleen epäselväksi. Siinä tulisi ilmaista selkeästi, onko ehdotetuilla säännöksillä tarkoitus poiketa mainitusta julkisuuslain säännöksistä vai täydentää niitä. Jos tarkoitus on täydentää niitä, säännös tulisi muotoilla niin, että tämä oikeus on ”sen lisäksi, mitä julkisuuslaissa säädetään.”

46 §. Yksityisen palvelujen tuottajan ilmoitusmenettely

Yksityinen varhaiskasvatuspalvelujen tuottaminen olisi ehdotuksen mukaan voimassa olevan päivähoitolain tapaan ilmoituksenvaraista toimintaa. Ilmoituksen vastaanottaneen kunnan toimielimen tulee ehdotetun 46 §:n 2 momentin mukaan välittömästi suorittaa tarkastus varhaiskasvatuksen toimintayksikössä ja huolehtia siitä, että toiminta vastaa varhaiskasvatukselle asetettuja vaatimuksia. Toiminta voidaan aloittaa, kun kunnan toimielin on todennut kyseisten vaatimusten täyttymisen. Voimassa olevan lain mukaiseen ilmoitusmenettelyyn ei liity vastaavaa toimintaedellytysten täyttymiseen liittyvää ratkaisua.

Kuten säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, ehdotettu ilmoitusmenettely rinnastuu luvanvaraisuuteen (PeVL 10/2012 vp). Sääntelyä on siksi arvioitava perustuslain 18 §:ssä turvatuksi elinkeinovapauden näkökulmasta.

Esitysluonnoksen säätämisjärjestysperusteluissa katsotaan, että ehdotettu ennakkolupajärjestelmän luontoinen ilmoitus- ja tarkastusmenettely on painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Esitys katsotaan olevan kuitenkin aiheellista saattaa perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Perustuslakivaliokunta on tämäntyyppisissä perusoikeusliitännäisissä yhteyksissä edellyttänyt, että viranomaisen toimivallan tulee perustua selkeästi oikeusharkintaan siten, että palvelujen tuottajalla on oikeus aloittaa toimintansa, jos se täyttää laissa määritellyt vaatimukset. Lakiehdotuksen 46 § on siksi syytä sitoa määrättyjen varhaiskasvatukselle laissa säädettyjen vaatimusten täyttymiseen.

Lisäksi 46 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi ilmoituksen johdosta tehtävästä ennakkotarkastuksesta. Kunnan toimielimen tulisi suorittaa tarkastus aina ilmoituksen vastaanotettuaan. Pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat voitaisiin 2 momentin mukaan tarkastaa ”siltä osin kuin se on välttämätöntä asiakkaan aseman ja asianmukaisten palvelujen turvaamiseksi”. Säännös on tältä osin samansisältöinen valvonnallista tarkastusta koskevan 54 §:n 2 momentin kanssa.

Varhaiskasvatuspalvelujen tuottamiseen kaltaiseen ammattitoimintaan saatetaan käyttää myös kotirauhan suojaamia tiloja. Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, että kotirauhan piiriin ulottuvat tarkastukset eivät vaaranna kotirauhan suojan varsinaista ydintä silloin, kun tarkastukset kohdistuvat tiloihin, joissa harjoitetaan lakisääteistä ammattitoimintaa (PeVL 21/2010 vp). Lisäksi valiokunta on perhehoitolakia käsitellessään todennut perustuslain 19 §:n säännöksistä seuraavan laatuvaatimuksia tiloille, joissa perhehoitoa toteutetaan (PeVL 54/2014 vp). Tästä puolestaan aiheutuu, että näitä tiloja on välttämätöntä myös voida tarkastaa. Ennakotarkastuksella kontrolloidaan, että lapsi saa perustuslain 19 §:n 3 momentin vaatimukset täyttävää huolenpitoa.

Ehdotettua tarkastusvaltuutta voidaan pitää edellä sanottu huomioon ottaen sinänsä asianmukaisena. Ennakotarkastuksen luonne ja sääntelyltä vaadittu täsmällisyys ja tarkkarajaisuus huomioon ottaen säännös olisi kuitenkin perusteltua muotoilla paremmin perusoikeuksien turvaamiseen liittyvää tarkoitustaan vastaavaksi esimerkiksi seuraavasti:

”Pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat voidaan tarkastaa siltä osin kuin se on välttämätöntä lapsen aseman turvaamiseksi ja varhaiskasvatukselle säädettyjen vaatimusten toteamisen varmistamiseksi.”

Kunnan toimielimen päätös säädettyjen vaatimusten ”toteamisesta” olisi elinkeinolupaanninnastuva muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös. Tätä ei ole kuitenkaan nimenomaisesti mainittu lakiehdotuksen muutoksenhakusäännöksissä. Lakiehdotusta on tältä osin syytä tarkistaa.

Jatkovalmistelussa on lisäksi syytä arvioida, edellyttävätkö ilmoitusmenettelyyn ehdotetut muutokset siirtymäsääntelyä varhaiskasvatuspalveluja tarjoavien osalta.

51 §. Valtion ohjausjärjestelmä

Ehdotuksen mukaan Opetushallitus ohjaisi aluehallintovirastojen toimintaa ohjaus- ja valvontatoiminnan suunnitelmallisuuden ja yhdenmukaisuuden turvaamiseksi koko maassa. Tässä tarkoituksessa Opetushallitukselle ehdotetaan säädettäväksi toimivalta antaa aluehallintovirastoille varhaiskasvatuksen ohjausta ja valvontaa koskevia ”yleisiä määräyksiä”. Perusteluiden mukaan Opetushallitus voisi tässä tarkoituksessa esimerkiksi laatia aluehallintoviraston kanssa valvontasuunnitelmia. Edelleen tarkennetaan, että ”kyse olisi yleisestä ohjauksesta, joka ei pitäisi sisällään yksittäistapauksellisten määräysten antamista”.

Ehdotettu sääntely muodostuu sekä perustuslain 80 §:n että hallinnon hierarkkisten toimivaltasuhteiden näkökulmasta ongelmalliseksi. Lakiehdotuksen 51 §:n 3 momentin viimeinen virke tulee joko poistaa tai se tulee tarkistaa tarkoitustaan vastaavaksi poistamalla siitä lainsäädäntövallan delegointiin viittaava maininta Opetushallituksen määräyksenantovallasta.

54 §. Tarkastusmenettely

Ehdotetun 54 §:n 1 momentin mukaan tarkastus voidaan tehdä ennalta ilmoittamatta ja tarkastuksessa on pidettävä pöytäkirjaa. Jatkovalmistelussa tulee tehdä selkoa sääntelyn suhteesta hallintolain 39 §:ään. On myös syytä arvioida, voitaisiinko sääntely jättää tältä osin hallintolain varaan. Perustuslakivaliokunta on toisaalta pitänyt aiheellisena lisätä valvontatyyppisiä tarkastuksia koskeviin säännöksiin selvyyden vuoksi viittauksen hallintolain 39 §:ään (Ks. PeVL 5/2010 vp, s. 3 ja PeVL 32/2010 vp, s. 10—11).

Pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat voidaan ehdotuksen mukaan tarkastaa ainoastaan, jos tarkastaminen on välttämätöntä asiakkaan aseman ja asiamukaisten palvelujen turvaamiseksi. Säännös vastaa perustuslakivaliokunnan käytäntöä ja on siten valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton (PeVL 54/2014 vp). Se olisi kuitenkin asianmukaista muotoilla vastaamaan paremmin perusoikeuksien turvaamiseen liittyvää tarkoitustaan.

Tarkastajan apuna voi 2 momentin viimeisen virkkeen mukaan olla tarkastuksen toteuttamiseksi tarpeellisia asiantuntijoita. Säännösehdotusta ei ole perusteltu. Asiantuntijan asemasta on syytä tehdä selkoa jatkovalmistelussa. Tarkoituksena kuitenkin lienee, että asiantuntijalla voi olla tarkastuksessa ainoastaan epäitsenäinen teknisluontoinen asiantuntijatehtävä. Muussa tapauksessa sääntely tulee tarkistaa vastaamaan perustuslain 124 §:n vaatimuksia julkisen hallintotehtävän antamisesta viranomaiskoneiston ulkopuoliselle (ks. esim. PeVL 30/2014 vp, PeVL 62/2010 vp, PeVL 46/2001 ja PeVL 42/2005 vp).

Pykälän 3 momentin mukaan poliisin on tarvittaessa annettava valvontaviranomaiselle virka-apua tarkastuksen suorittamiseksi. Poliisin velvollisuudesta antaa viranomaisen pyynnöstä virka-apua laissa säädetyn valvontavelvollisuuden toteuttamiseksi säädetään poliisilain (872/2011) 9 luvun 1 §:n 1 momentissa. Ehdotettu virka-apusäännös on siten tarpeeton.

Pykälän 4 momentti sisältää valtuuden antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella ”tarkastuksessa erityisesti huomioon otettavista asioista ja tarkastusmenettelyn tarkemmasta sisällöstä sekä tarkastukses-

sa pidettävästä pöytäkirjasta ja sen säilyttämisestä ja säilyttämisaajasta”. Säännösehdotusta ei ole perusteltu.

Oikeusministeriö pitää aiheellisena korostaa, ettei asetuksella voida perustuslain 80 §:n huomioon ottaen säätää yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista eikä muista perustuslain mukaan lain alaan kuuluvista asioista. Lailla on säädettävä esimerkiksi perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuista hyvän hallinnon takeista. On lisäksi syytä todeta, että hallintolaista voidaan poiketa vain lain tasoisin säännöksin.

Jatkovalmistelussa tulee tehdä selkoa valtuuden käyttöalasta ja varmistua siitä, että valtuus vastaa perustuslain 80 §:n vaatimuksia. Valtuus on myös osin vailla asiallista kohdetta, koska laissa ei ole perussäännöksiä tarkastuspöytäkirjan säilyttämisestä ja säilyttämisaajasta.

55 §. Huomautus ja huomion kiinnittäminen

Ehdotetussa 55 §:ssä säädettäisiin valvontaviranomaisen mahdollisuudesta antaa valvottavalle huomautus tai kiinnittää tämän huomiota toiminnan asianmukaiseen järjestämiseen ja hyvän hallintotavan noudattamiseen, jos todetaan, että varhaiskasvatusta järjestettäessä tai toteutettaessa on menetelty virheellisesti. Ohjausta voitaisiin antaa perustelujen mukaan myös yksityiselle palveluntuottajalle.

Esityksestä ei käy ilmi ehdotetun sääntelyn suhde hallintolain uudistettuun kantelusäännöstöön (8 a luku). Oikeusministeriö pitää aiheellisena korostaa, että yleislaeista voidaan poiketa ainoastaan painavin perustein ja mahdolliset poikkeamiset on kyettävä perustelemaan oikeudellisesti kestäväällä tavalla.

Sääntely olisi asianmukaisinta jättää nimenomaisen viittaussäännöksen perusteella hallintolain 8 a luvun varaan samaan tapaan kuin esimerkiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 23 a §:n 1 momentissa. Näin hallintolain kantelusäännökset tulisivat sovellettaviksi paitsi kunnan järjestämässä myös yksityisessä varhaiskasvatuspalvelujen tuottamisessa.

13 luku. Oikeusturvakeinot ja muutoksenhaku

Ehdotetussa 61 §:ssä säädettäisiin muutoksenhausta varhaiskasvatusoikeutta ja varhaiskasvatukseen ottamista koskevaan päätökseen. Muutoksenhaun ensi vaiheena olisi oikaisuvaatimus, jonka määräaika olisi 14 päivää. Oikeusministeriö katsoo, että oikaisuvaatimusajan tulisi lähtökohtaisesti olla hallintolain 49 c §:n yleissäännöksen mukainen 30 päivää. Poik-

keus pääsäännöstä tulisi ainakin perustella. Oikaisuvaatimuksen kiireellisestä käsittelystä ei ole tarpeen eikä syytä säätää erikseen, koska asiasta on yleissäännös hallintolain 49 e §:ssä.

Luonnoksen mukaan (61 §:n 2 momentti) oikaisuvaatimuksesta annetusta päätöksestä saisi 12 §:ssä tarkoitettua oikeutta koskevassa asiassa valittaa hallinto-oikeuteen, mutta muutoksenhausta oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen varhaiskasvatukseen ottamista koskevassa asiassa ei säädettäisi mitään. Ilmeisesti on tarkoitettu, että tästä ei saisi lainkaan valittaa. Jos nimenomaista kieltoa ei kuitenkaan ole, muutosta haetaan hallintolainkäyttölain yleissäännösten nojalla. Jos valittaminen halutaan kieltää, tästä tulee säätää nimenomaisesti. Valituskieltoja tulisi kuitenkin käyttää vain poikkeuksellisesti ja ne tulee erikseen perustella. Tämä koskee myös valituskieltoa hallinto-oikeuden päätöksestä (61 § 3 mom.).

Myös 62 §:n 2 momentissa säädettäisiin valituskiellosta. Oikeusministeriö viittaa edellä valituskieltojen käyttämisestä ja perustelemisesta todettuun.

Lakiehdotuksen 63 §:n 2 momentin säännös viranomaisen täytäntöönpanomääräyksestä ei ole tarpeen, koska asiasta on yleissäännös hallintolainkäyttölain 32 §:ssä.

Ehdotetun 64 §:n 1 momentin mukaan muutosta saisi hakea päätökseen ”19 §:ssä tarkoitettuja henkilökohtaiseen käyttöön tarkoitettuja tukeen liittyviä palveluja” koskevassa asiassa. Perustelujen mukaan muut 19 §:n nojalla tehtävät päätökset eivät olisi ”valituskelpoisia”. Päätöksen valituskelpoisuus määräytyy kuitenkin hallintolainkäyttölain 5 §:n perusteella: *Päätöksellä, josta saa valittaa, tarkoitetaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Valitusta ei saa tehdä hallinnon sisäisestä määräyksestä, joka koskee tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista.* Luonnoksessa lienee tarkoitettu, että muista 19 §:n nojalla tehtävistä päätöksistä valittaminen olisi kielletty. Oikeusministeriö viittaa jälleen edellä valituskieltojen käyttämisestä ja perustelemisesta todettuun. Oikeusministeriö pitää lisäksi ongelmallisena viittausta ”19 §:ssä tarkoitettuihin henkilökohtaiseen käyttöön tarkoitettuihin tukeen liittyviin palveluihin”, koska mainitussa pykälässä ei käytetä ilmausta ”henkilökohtaiseen käyttöön tarkoitettuihin tukeen liittyvät palvelut.” Epäselväksi näin ollen jää, mitä nämä palvelut olisivat ja mitkä päätökset siis koskisivat niitä.

Luonnoksesta ei käy täysin selväksi, mistä kaikista asioista lain nojalla tehtäisiin valituskelpoisia päätöksiä. On huomattava, että jos lain nojalla tehdään muita valituskelpoisia päätöksiä kuin niitä, joiden muutoksenhausta

nyt säädetään 61, 62 ja 64 §:ssä, näihin haetaan muutosta hallintolainkäyttölain mukaisesti.

Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että muutoksenhaussa hallintopäätökseen tulisi aina lähtökohtaisesti harkita oikaisuvaatimusmenettelyn ja valitusluvan käyttöönottoa ja jättää näiden ulkopuolelle ainoastaan sellaiset asiat, joihin niiden ei voida arvioida soveltuvan. Arviointi tulee tehdä oikaisuvaatimus- ja valituslupajärjestelmän laajentamista koskevassa hallituksen esityksessä 230/2014 vp määritellyin periaattein. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan oikaisuvaatimusmenettely saattaisi soveltua ainakin 64 §:ssä tarkoitettuihin asioihin.

Ylijohtaja



Asko Välimaa

Lainsäädäntöneuvos



Marietta Keravuori-Rusanen

