



Lainvalmisteluosasto

LAUSUNTO

22.3.2018

OM 28/43/2018

Opetus- ja kulttuuriministeriölle

Lausuntopyyntönnö 6.2.2018, OKM/3/010/2018

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE VARHAISKASVATUSLAIKSI

1 luku. Yleiset säännökset (1–3 §)

Varhaiskasvatuksella on keskeinen rooli väestön monimuotoisuustaitojen kehittämisessä. Erilaisuuden hyväksyminen ja toisen ihmisen kunnioittaminen riippumatta tämän taustasta on näiden taitojen keskiössä, ja varhaiskasvatuksessa luotu pohja tukee lasta koulussa ja muilla elämänalueilla. Yhteiskunnan positiivisen kehittymisen ja koheesion kannalta on varsin ratkaisevaa, miten koulutusjärjestelmämme tukee lasten ja nuorten kykyä ymmärtää monimuotoista ja moniarvoista yhteiskuntaa.

Yhdenvertaisuus nousee erityisesti esiin varhaiskasvatuksen yleisissä tavoitteissa (3 §) sekä varhaiskasvatusympäristöä koskevassa säännöksessä (10 §). Oikeusministeriö pitää tärkeänä sitä, että yhdenvertaisuuden toteutuminen nousee lakiehdotuksen tavoitteissa esiin monesta eri näkökulmasta. Lakiehdotuksen 3 §:n 6 kohdan mukaan varhaiskasvatuksen tavoitteena olisi muun muassa 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. Tämä on myös kielellisten oikeuksien kannalta tärkeä säännös. Lakiehdotuksen 10 §:ään sisällytettyä säännöstä kiusaamiseen puuttumisesta voidaan pitää erityisen tärkeänä. Selvitysten mukaan erilaisiin vähemmistöihin kuuluvat joutuvat useammin häirinnän kohteeksi kuin valtaväestöön kuuluva. Vastaava koskee lapsia ja kiusatuksi tulemista, minkä vuoksi varhainen puuttuminen on olennaista.

Puutteena voidaan pitää, että lakiehdotuksessa ei ole näiden tärkeiden tavoitteiden toimeenpanoon määriteltyjä selkeitä linjauksia. Henkilöstön osaamista tulisi voida kehittää siten, että yhdenvertaisuuden edistäminen ja yhdenvertaisuuteen liittyviin ongelmatilanteisiin puuttuminen olisi osa ammatillista osaamista. Tällaisia tilanteita voi syntyä niin päiväkodin arkisissa tilanteissa kuin kohtaamisissa huoltajienkin kanssa. Hyvän mallin tarjoaa perusopetuksessa käytössä oleva yhdenvertaisuussuunnittelu, joka on erittäin toimiva työkalu suunnitelmalliseen ja järjestelmälliseen yhdenvertaisuuden edistämiseen.

Lain soveltamisalaa koskevassa 1 §:ssä käytetään päiväkotitoiminnan, perhepäivähoidon, varhaiskasvatustoiminnan, varhaiskasvatuksen ja (varhaiskasvatuksen) avoimen varhaiskasvatustoiminnan käsitteitä ilman, että niitä olisi pykälässä tai muualla laissa määritelty. ”Varhaiskasvatus” on määritelty lakiehdotuksen 2 §:ssä, mutta määritelmä on juridisesti katsoen väljä ja epätasällinen. Lisäksi on huomattava, että 1 §:ssä viitataan yksityisen palveluntuottajan järjestämään päiväkotitoimintaan ja perhepäivähoitoon, kun puolestaan lakiehdotuksen 43 §:ssä käytetään käsitettä ”yksityinen varhaiskasvatus”. Käsittemäärittelyjen ja käsitteellisen yhdenmukaistamisen ohella ehdotettua sääntelyä täsmen-täisi esimerkiksi se, että lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin säännös ja 2 § esitettäisiin samassa pykälässä.

Lakiehdotuksen 1 §:n 4 momentin mukaan varhaiskasvatusta voivat saada myös oppivelvollisuusikäiset lapset, jos erityiset olosuhteet sitä vaativat. Oikeusministeriö pitää aiheellisena todeta, että sääntelyssä ei tältä osin ole kyse lain soveltamisalaa määrittävästä säännöksestä vaan viranomaisen harkintaan perustuvasta varhaiskasvatuspalvelujen antamisesta. Säännös olisi näin ollen asianmukaista sijoittaa esimerkiksi 3 lukuun, jossa on ehdotettu säädettäväksi oikeudesta varhaiskasvatukseen. Lakiehdotuksen 1 §:n 4 momentissa viitataan erityisiin olosuhteisiin, mutta erittelemättä jää, mitä tällä tarkoitetaan. Laista tulee käydä ilmi, millä edellytyksillä varhaiskasvatusta voidaan säännöksessä tarkoitetuissa tapauksissa antaa.

2 luku. Varhaiskasvatuksen järjestäminen (4–11 §)

Lakiehdotuksen 2 lukuun on sisällytetty säännöksiä varhaiskasvatuksen järjestämisestä. Samalla kuitenkin myös useisiin muihin lukuihin (mm. 3 lukuun) sisältyy järjestämisvelvollisuutta koskevaa sääntelyä siten, että kokonaiskuva yhtäältä järjestämisvelvollisuuden sisällöstä ja toisaalta varhaiskasvatusoikeudesta jää epäselväksi. Tätä kuvaavaa on esimerkiksi se, että varhaiskasvatuksen ajallisen keston sääntelyä on lakiehdotuksen 9 ja 12 §:ssä, joilla on puolestaan kiinteä yhteys 5 §:n 1 momentin säännökseen kunnan velvollisuudesta järjestää varhaiskasvatusta siinä laajuudessa kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää.

Kyse on julkiselle vallalle perustuslain 19 §:ssä säädetyn riittävien sosiaalipalvelujen turvaamisvelvollisuuden piiriin kuuluvasta sääntelystä (ks. PeVL 12/2015 vp), joka on lisäksi merkityksellistä perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden ja 16 §:ssä säädettyjen sivistyksellisten oikeuksien kannalta. Perusoikeuskytkentöjensä ja viranomaisille velvollisuuksia asettavan luonteensa vuoksi ehdotettua sääntelyä varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuudesta tulisi selkeyttää. Muutoinkin lakiehdotuksen sääntelyrakennetta olisi kaikkiaan syytä pohtia mahdollisimman johdonmukaisesti etenevän ja selkeän kokonaisuuden aikaansaamiseksi. Jatkovalmistelussa olisi syytä arvioida uudelleen esimerkiksi sitä, olisiko lakiehdotuksen 3 luvussa ja muualla lakiehdotuksessa oleva sääntely lapsen oikeudesta varhaiskasvatukseen syytä esittää ennen varhaiskasvatuksen järjestämistä koskevaa sääntelyä.

Lakiehdotuksen 4 §:n säännös lapsen edun ensisijaisuudesta varhaiskasvatuksen järjestämisessä lienee koko varhaiskasvatuslain keskeisimpiä tavoitteita. Tämä tavoite ei kuitenkaan suoraan heijastu 3 §:ssä säädettäväksi ehdotetuista varhaiskasvatuksen tavoitteista.

Lakiehdotuksen 5 §:n 4 momentissa todetaan, että kunnan on pyrittävä järjestämään varhaiskasvatusta lähellä palvelun käyttäjiä ja että päiväkotitoiminta on järjestettävä paikallisen tarpeen mukaan. Pykälän yksityiskohtaisista perusteluista ovat luettavissa perustelut valituille velvoittavuuden astetta ilmaiseksi muotoiluille ("on järjestettävä" ja "on pyrittävä järjestämään"). Perusteluissa ei ole kuitenkaan selvennetty, mitä tarkoitetaan ilmauksilla "lähellä palvelun käyttäjiä" ja "paikallisen tarpeen mukaan". Asian jatkovalmistelussa esityksen perusteluja olisi syytä täydentää näiltä osin.

Ehdotetun varhaiskasvatuslain 6 §:n 3 momentissa edellytetään erityisiä syitä varhaiskasvatuksen järjestämiselle muissa kuin 2 momentissa säädettäväksi ehdotetuissa tilanteissa kunnassa oleskeleville lapsille. Lakiehdotuksesta tai yksityiskohtaisista perusteluista ei käy ilmi, mitä säännöksessä viitatuilla erityisillä syillä tarkkaan ottaen tarkoitetaisiin. Näin ollen kunnan velvollisuus varhaiskasvatuksen järjestämiseen kunnassa oleskelevalle lapselle ja toisaalta tällaisen lapsen oikeus varhaiskasvatukseen jää epätäsmälliseksi. Esityksen jatkovalmistelussa tulisi tältä osin ottaa huomioon se, että laista tulisi käydä yksiselitteisesti ilmi viranomaiselle asetettavat velvollisuudet ja yksilöiden perusoikeuksien ulottuvuudet.

Lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentissa kunnalle asetetaan velvoite yhteistyöhön "tarvittavien tahojen kanssa". Pykälän 2 momentissa puolestaan todetaan, että varhaiskasvatuksen järjestäjän on tarpeen mukaan toimittava yhteistyössä sosiaali- ja terveydenhuollosta vastaavien tahojen kanssa. Lakiehdotuksessa ei ole määritelty, mitä varhaiskasvatuksen järjestäjällä tarkoitetaan. Ehdotettu sääntely perusteluineen jättää epäselväksi myös sen, onko tarkoituksena ollut säätää erilainen yhteistyövelvoite kunnille ja muille varhaiskasvatuksen järjestäjille. Lisäksi tämänkin pykälän kohdalla olisi tarpeen kiinnittää huomiota käsitteiden käyttöön ja määrittelyyn.

Uuden varhaiskasvatuslain 8 §:ssä säädettäisiin varhaiskasvatuksen kielestä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kunnan velvollisuudesta huolehtia siitä, että lapsi voi saada varhaiskasvatusta suomeksi, ruotsiksi tai saameksi. Momenttia sovellettaisiin kaikkiin kuntiin. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kaksikielisen kunnan ja kaksikielisen kuntayhtymän velvollisuudesta järjestää varhaiskasvatusta suomeksi ja ruotsiksi siten, että palvelunkäyttäjä saa palvelua valitsemallaan kielellä. Perustelujen mukaan säännös vastaisi voimassa olevaa lakia.

Ehdotettu 8 §:n 1 momentti asettaa pääsäännön kuntien velvollisuudesta järjestää varhaiskasvatusta eri kielillä, ja säännös koskee kaikkia kuntia. Momentti ei kuitenkaan koski kaksikielisten kuntien velvollisuutta järjestää varhaiskasvatusta suomeksi ja ruotsiksi, koska siitä säädetään tarkemmin 2 momentissa. Selvyyden vuoksi tämä tulisi mainita 1 momentin perusteluissa. Tämä selkeyttäisi esimerkiksi sitä, että 13 §:ssä säädettäväksi ehdotettuun vuorohoitoon sovellettaisiin kaksikielisessä kunnassa yksiselitteisesti 8 §:n 2 momenttia 1 momentin sijasta.

Lakiehdotuksen 8 §:n tarkoituksena on, että oikeus saada varhaiskasvatusta saameksi koskisi inarin-, koltan- ja pohjoissaamen kieliä. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan myös, että 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. Lisäksi säännöksen perusteluissa viitataan apulaisoikeusasiamiehen päätökseen, jonka mukaan väestötietojärjestelmään äidinkieleksi merkittyä tietoa ei voida yksinään pitää ratkaisevana harkittaessa oikeutta varhaiskasvatukseen ja sen järjestämistapaan (18.12.2013, dnro 410/4/12). Nämä ovat tärkeitä lähtökohtia saamenkielisen varhaiskasvatuksen järjestämiselle.

Pykälän yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan varhaiskasvatusta voidaan järjestää myös viittoma- tai romanikielellä. Näitä kieliä ei kuitenkaan mainita pykälätekstissä. Opetus- ja kulttuuriministeriön asettama varhaiskasvatustutkimusryhmä esitti loppuraportissaan, että varhaiskasvatustutkimuslain 2 luvun 4 §:n 3 momentissa säädettäisiin, että varhaiskasvatusta voidaan järjestää viittomakielellä, romaniksi tai muulla kielellä (Kohti varhaiskasvatustutkimuslakia, Varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön uudistamistutkimusryhmän raportti, Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:11). Viittomakielilakia (359/2014) valmistellut työryhmä kiinnitti huomiota siihen, että viittomakieltä ei mainita nykyisessä päivähoitoa koskevassa lainsäädännössä ja nosti esille myös kyseisen varhaiskasvatustutkimusryhmän loppuraportin omassa mietinnössään (Viittomakielilakia valmistelevalle työryhmälle mietintö, Oikeusministeriö, Mietintöjä ja lausuntoja 42/2014, s. 10). Viittomakielilain tarkoituksena on edistää viittomakieltä käyttävän kielellisten oikeuksien toteutumista. Tavoitteena on muun muassa lisätä viranomaisten tietoisuutta viittomakieltä käyttävistä kieli- ja kulttuuriryhmistä. Viittomakielilain 4 §:ssä viitataan viittomakieltä käyttävien kielellisiä oikeuksia koskevaan lainsäädäntöön, kuten opetusta koskevaan lainsäädäntöön. Viittomakielilain perusteluissa todetaan, että varhaiskasvatusta ja opetusta koskeva lainsäädäntö on erityisen tärkeässä asemassa viittomakieltä käyttävien kielellisten oikeuksien kannalta, ja kyseinen varhaiskasvatustutkimusryhmän loppuraportti mainitaan myös viittomakielilain 4 §:n perusteluissa (HE 294/2014 vp, s. 7, 50, ks. PeVM 10/2014 vp, SiVL 16/2014 vp). Oikeusministeriön näkemyksen mukaan näiden kielten nimenomainen mainitseminen varhaiskasvatustutkimuslaissa olisi perusteltua.

Uuden varhaiskasvatustutkimuslain 8 §:n 2 momentti koskisi kaksikielisiä kuntia ja kuntayhtymiä. Säännöksen mukaan palvelunkäyttäjällä olisi oikeus saada palvelua valitsemallaan kielellä, joko suomeksi tai ruotsiksi. Käsitteellä palvelunkäyttäjä viitataan ilmeisesti varhaiskasvatukseen oikeutettuun lapseen ja tämän vanhempiin, jotka käytännössä valitsevat varhaiskasvatuksen kielen. Käsitettä käytetään myös voimassaolevan varhaiskasvatustutkimuslain (36/1973) 14 a §:ssä (909/2012). Vaikka säännöksen sanamuotoa ei esitetä muutettavaksi, oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että varhaiskasvatuksen kieli on eri asia kuin kielilaisissa (423/2003) säädetty oikeus käyttää omaa kieltään viranomaisessa. Käsite palvelunkäyttäjä saattaa tässä mielessä olla ongelmallinen. Säännöstä ei saisi tulkita siten, että esimerkiksi päiväkodilla olisi velvollisuus palvella lapsen vanhempia toisella kuin päiväkodin kielellä. Vakiintuneen tulkinnan mukaan yksikielisellä päiväkodilla on ainoastaan velvollisuus antaa palvelua päiväkodin kielellä.

Oikeusministeriön neljän vuoden välein tuottamista kielibarometreistä käy ilmi, että kunnan kielelliseen vähemmistöön kuuluvat ovat tyytyväisimpiä varhaiskasvatuksen ja peruskoulun kielellisten palveluiden toimivuuteen. Esimerkiksi Kielibarometrin 2016 (OMSO 56/2016) mukaan oman kuntansa vähemmistössä olevat ruotsinkieliset antavat kunnalliselle päivähoidolle keskiarvosanana 9,04. Tämä on selkeästi korkeampi kuin tyytyväisyys muiden palveluiden toimivuuteen ruotsin kielellä. Oikeusministeriön käsityksen mukaan tämä johtuu siitä, että päiväkodit pääsääntöisesti ovat yksikielisiä. Tämä tukee etenkin kielelliseen vähemmistöön kuuluvien oman kielen käyttöä. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että uudella lainsäädännöllä tuetaan ja vahvistetaan kielellisesti hyvin toimiviksi osoittautuneita ratkaisuja.

Lakiehdotuksen 11 §:n 1 momenttiin on otettu toteama siitä, että muun kuin päiväkodissa tai perhepäivähoidossa annetun varhaiskasvatuksen luonteesta johtuen lapselle ei tarvitsisi järjestää lapsen ravitsemustarpeet täyttävää ja tarpeellista ravintoa. Tälle säännökselle olisi jatkovalmistelussa vielä syytä esittää yksityiskohtaiset perustelut säännöksen merkityssisällöstä ja yhteensopivuudesta yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta.

3 luku. Oikeus varhaiskasvatukseen (12–15 §)

Lakiehdotuksen 12 § oikeudesta varhaiskasvatukseen vastaa sisällöltään voimassa olevan varhaiskasvatuslain 11 a §:ää ja 11 b §:n 2 momenttia (108/2016). Nämä pykälät lisättiin lakiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 12/2015 vp) eikä niistä siten ole huomautettavaa valtiosääntöoikeuden näkökulmasta. Lakiehdotuksen 12 §:n osalta voidaan kuitenkin muutoin todeta, että pykälän otsikko on täsmälleen sama kuin koko 3 luvun otsikko. Lisäksi pykälä on kirjoitettu pääosin järjestämis- ja huolehtimisvelvollisuuden muotoon, vaikka kyse on subjektiivisesta oikeudesta varhaiskasvatukseen ja sen rajoittamisesta. Pykälästä ei ilmene, kuka päättää lapsen osallistumisesta varhaiskasvatukseen tai se, milloin päätös- tai harkintavalta on varhaiskasvatuksen järjestäjällä ja milloin lapsen huoltajalla on asiassa sananvaltaa. Pykälää voidaan pitää kaikinensa vaikeasti ymmärrettävänä.

Lakiehdotuksen 12 §:ään nähden huomattavan yleistasoiseksi jää puolestaan 13 §:ksi ehdotettu sääntely vuorohoidosta. Myöskään pykälän perusteluissa ei ole selvitetty, millaisissa tilanteissa säännöksessä mainittu vuorohoito voisi olla tarpeellista. Pykälän 1 momentti olisi syytä muotoilla vuorohoidon määritelmäksi. Pykälä herättää kysymyksen siitä, onko vuorohoidossa olevalla lapsella samanlaiset oikeudet kuin tavallisessa varhaiskasvatuksessa olevalla ja koskevatko vuorohoitoa esimerkiksi 12 §:ssä säädettäväksi ehdotetut rajaukset. Säännöstä ja yksityiskohtaisia perusteluja tulisi vielä kehittää eteenpäin näiltä osin lopullista hallituksen esitystä varten.

Ehdotetun varhaiskasvatuslain 14 §:ssä käytetään varhaiskasvatuspaikan käsitettä ja tähän käsitteeseen viitataan myöhemmin muualla laissa. Lisäksi tätä käsitettä vaikutetaan käytettävän 14 §:ssä hieman erilaisessa merkityksessä kuin esimerkiksi 15 §:ssä. Käsitteen täsmällinen merkityssisältö ei ilmene laista tai yksityiskohtaisista perusteluista, mihin tulisi asian jatkovalmistelussa kiinnittää huomiota. Lakiehdotuksen 15 §:stä ei puo-

lestaan ilmene, kenen olisi ilmoitettava isyysrahajaksoista. Lisäksi viittauksen suunniteltuun aloittamispäivään lienee tarkoitus olla muodossa ”niiden suunniteltua aloittamispäivää”.

5 luku. Varhaiskasvatuksen suunnittelu ja arviointi (21–24 §)

Ehdotetun 21 §:n 1 momentin mukaan ”Opetushallitus päättää tähän lakiin perustuen varhaiskasvatussuunnitelman perusteet”. Pykälän 2 momentin mukaan varhaiskasvatussuunnitelman valtakunnallisten perusteiden tarkoituksena on edistää varhaiskasvatuksen yhdenvertaista toteuttamista ja ohjata sen laadun kehittämistä. Ehdotettua 21 §:ää vastaava säännös lisättiin voimassa olevan varhaiskasvatustlain 9 §:ksi lainmuutoksella (580/2015), jota ei viety perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Lainmuutosta koskevan hallituksen esityksen mukaan varhaiskasvatussuunnitelma oli aiemmin suositusluonteinen varhaiskasvatuksen sisällön ohjauksen väline. Muutoksen johdosta varhaiskasvatussuunnitelman katsottiin muuttuvan ”velvoittaviksi määräyksiksi, joita toiminnan järjestäjän ja tuottajan olisi noudatettava varhaiskasvatuksen suunnittelussa, toteuttamisessa, arvioinnissa ja kehittämisessä”. (HE 341/2015 vp, s. 20.)

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. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan 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 ainakin seuraavissa tilanteissa: sääntelyssä on runsaasti ammatillisiksi luonnehdittavia erityispiirteitä (PeVL 25/2000 vp), määräykset koskevat teknisluonteisia tai vähäisiä yksityiskohtia (PeVL 52/2001 vp, PeVL 46/2001 vp), norminanto kohdistuu suppeisiin erityisryhmiin ja viranomaisen harkintavalta määräysten sisällöstä on vähäistä (PeVL 43/2000 vp).

Asiaa arvioitaessa on otettava huomioon se, että myös perusopetuslain (628/1998) 14 §:n 2 momentissa (477/2003) säädetään, että Opetushallitus päättää perusopetuksen opetussuunnitelman perusteista. Tätä lainmuutosta koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta ei ottanut kantaa opetussuunnitelman perusteista koskevasta toimivallasta säätämisen säädöstasoon (PeVL 70/2002 vp). Vuoden 2018 alusta voimaan tulleessa ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017) 15 §:n 1 momentissa säädetään puolestaan, että Opetushallitus määrää ammatillisen koulutuksen tutkinnon perusteista. Laki säädettiin voimaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, mutta valiokunta ei ottanut kantaa Opetushallitukselle osoitettuun määräyksenantovaltuuteen (PeVL 22/2017 vp).

Vaikka ehdotetun säännöksen sanamuodossa viitataan päätösvaltaan, ehdotettu valtuus merkitsisi laajan ja melko täsmennyttömän määräyksenantovallan osoittamista Opetushallitukselle. Jatkovalmistelussa esityksen perusteluissa tulisi perustella ja tarvittaessa täsmentää esitettyä valtuussäännöstä perustuslain 80 §:n 2 momentista (ks. HE 1/1998 vp, s. 133) ja sitä koskevasta perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä (ks. esim. PeVL

52/2001 vp, s. 4, PeVL 46/2001 vp, s. 3) johtuvien tiukkojen edellytysten valossa. Lisäksi huomioon tulisi ottaa perustuslakivaliokunnan kasvatusalain valtuussäännöksistä aiemmin huomauttamat seikat (ks. esim. PeVL 58/2001 vp, PeVL 43/2000 vp, s. 2–3).

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

Esitysluonnoksessa ehdotettavien varhaiskasvatuksen henkilöstön pätevyysvaatimusten tiukennusten johdosta lakiehdotuksen 25 §:ään otettu tavoite saavuttaa riittävä määrä kelpoisuusvaatimukset täyttävää henkilöstöä voi osoittautua käytännössä mahdottomaksi toteuttaa. Tämän vuoksi osa kelpoisuusvaatimuksista (31 §) ja henkilöstörakennetta (37 §) koskevista säännöksistä esitetään lakiehdotuksen 75 §:ssä tulemaan voimaan vasta vuoden 2030 alusta, mitä voidaan pitää merkittävän pitkänä voimaantulon ajallisena porrastuksena.

Perustuslain 79 §:ssä säädetään lain voimaantulosta. Säännös ja sen esityöt eivät tunnista mahdollisuutta voimaantulon porrastamiseen. Perustuslakivaliokunta on pitänyt voimaantulon ajallista hajauttamista mahdollisena, kunhan lain voimaantulosäännös kirjoitetaan tätä tarkoitusta vastaavaan muotoon (PeVL 14/2005 vp, s. 3). Valiokunta on näissä yhteyksissä pitänyt tärkeänä myös panostamista lakien toimeenpanoon, kuten siihen liittyvään koulutukseen ja ohjaukseen (PeVL 12/2016 vp, s. 2–3) sekä riittäviin voimavaroihin (esim. PeVM 3/2010 vp, s. 8, PeVL 41/2002 vp, s. 3–4), minkä ohella se on nostanut esille lainsäädännön toimeenpanon seurantarpeita (esim. PeVL 21/2016 vp, s. 3, PeVL 12/2015 vp, s. 5). Joissakin tilanteissa, kuten maakunta- ja sote-esitysten yhteydessä, perustuslakivaliokunta on edellyttänyt valtioneuvoston esittävän selvityksen siitä, millaisia toimenpiteitä uudistuksen toimeenpano edellyttää sekä arvion näiden toimenpiteiden toteuttamisen aikataulusta (mm. PeVL 26/2017 vp, s. 10). Esityksen jatkovalmistelussa on kiinnitettävä huomiota siihen, ettei nyt ehdotettua vastaavasta sääntelystä, jossa esitetään voimaantulon huomattavan pitkää ajallista porrastamista, ole olemassa perustuslakivaliokunnan aiempaa tulkintakäytäntöä.

Esitetty voimaantulojärjestely tulisi jatkovalmistelussa perustella huolella edellä esitettyjen seikkojen valossa niin lakiehdotuksen 31 §:n kuin 37 §:nkin osalta. Esityksen jatkovalmistelussa tulisi ottaa huomioon myös se, että nyt ehdotetussa muodossa lakiehdotuksen 33 § vaikuttaa etenkin yksityiskohtaisten perustelujensa valossa mahdollistavan varhaiskasvatuksen järjestämisen varsin joustavasti myös sellaisen henkilöstön turvin, joka ei täytä säädettäväksi ehdotettuja kelpoisuusvaatimuksia.

Lakiehdotuksen 6 lukuun sisällytetyt henkilöstön kelpoisuusvaatimukset liittyvät olennaisesti 7 luvussa säädettäväksi esitettyyn täydennyskoulutukseen. Jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että 6 ja 7 luvut muodostaisivat sääntelyjärjestykseltään loogisesti etenevän kokonaisuuden.

7 luku. Henkilöstön mitoitus, rakenne ja täydennyskoulutus ja niiden siirtymäsäännökset (34–39 § + 75 §:n 3 momentti + asetusluonnos 1–2 §)

Lakiehdotuksen 34 §:ssä säädetään varhaiskasvatuksen ryhmien muodostamisesta. Ehdotetun 7 luvun muissa pykälissä säädettäisiin henkilöstön mitoituksesta ja rakenteesta, mihin nähden 34 §:n paikka olisi ennemminkin varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuutta koskevan sääntelyn yhteydessä. Sama pätee lakiehdotuksen 35 §:n 3 momenttiin, jossa säädettäisiin ryhmässä olevien lasten määrästä.

Useita nykyisin lasten päivähoitoasetuksessa (239/1973) olevia säännöksiä on lakiehdotuksen 7 luvussa nostettu lain tasolle. Lisäksi 35 ja 38 §:ssä olisi nykytilaa vastaavasti henkilöstömitoitusta koskeva asetuksenantovaltuus, jossa kuitenkin asetuksenantajan harkintavaltaa rajoitettaisiin nykyisestä. Perustuslakivaliokunta on todennut henkilöstön mitoitusta ja henkilöstörakennetta koskevasta voimassa olevan varhaiskasvatuslain 5 §:stä, että valtiosääntöisesti huomattavasti parempi säätämistapa olisi siirtää kyseisen säännöksen nojalla annetut asetuksentasoiset säännökset varhaiskasvatuslakiin taikka tämentää asetuksenantovaltuutta. Valiokunta kuitenkin hyväksyi ehdotetut asetuksenantovaltuudet tavallisessa lainsäätämisyksityksessä säädettäväksi. (PeVL 12/2015 vp, ks. PeVL 36/2012 vp.) Näiltä osin ehdotetuissa asetuksenantovaltuuksissa ja asetustasoisien sääntelyn nostamisessa lain tasolle ei ole huomauttamista. Koska ehdotuksessa sääntely on hajautettu nykyiseen varhaiskasvatuslakiin nähden useaan säännökseen, on lakiehdotuksen 38 §:n mukaisesta valtuussäännöksestä jäänyt kuitenkin puuttumaan perussäännös, jota valtioneuvoston asetuksella voitaisiin tarkentaa. Lakiehdotusta on tältä osin syytä tarkistaa.

Perustuslakivaliokunnan kannanoton perusteella sivistysvaliokunta otti mietintöönsä lausuman, jossa valtioneuvosto veloitettiin tekemään varhaiskasvatuslain asetuksenantovaltuuksia koskeva kokonaistarkastelu, jonka yhteydessä harkitaan myös päiväkodissa ja perhepäivähoidossa hoito- ja kasvatustehtävissä olevan henkilöstön sekä lasten välisen henkilöstömitoituksen kirjaamista lakiin (SiVM 11/2015 vp). Tältä osin on todettava, että ainakin lakiehdotuksen 38 §:ään sisällytetyn asetuksenantovaltuuden osalta tällainen arvio puuttuu esitysluonnoksen jaksosta 2 (Tarkemmat säännökset ja määräykset). Myöskään 39 §:n 2 momentin mukaista asetuksenantovaltuutta ei ole käyty läpi. Jatkovalmistelussa tulee kiinnittää huomiota valtuussäännösten perusteluihin ja kokonaistarkasteluun.

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

Lakiehdotuksen 40 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) salassapitosäännöksiä sovellettaisiin myös yksityisen palvelujen tuottajan järjestämässä varhaiskasvatuksessa. Julkisuuslain 4 §:n 2 momentin perusteella julkisuuslakia sovelletaan julkista tehtävää hoitaviin yksityisiin toimijoihin silloin, kun ne käyttävät julkista valtaa. Jos kysymys on sellaisesta julkisesta hallintotehtävästä, jota julkisuuslaki ei sen 4 §:n 2 momentin mukaan koske, on arvioitava julkisuussääntelyyn ulottuvuus julkisuusperiaatteen tarkoitus huomioon ottaen sekä otettava tarpeelliset julkisuuslain soveltamista koskevat säännökset

erityislakiin. Lakiehdotuksessa sovellettavaksi on ehdotettu vain julkisuuslain salassapitoa koskevat säännökset. Sen sijaan esimerkiksi julkisuuslain tietojen luovuttamista koskeva sääntely sekä erityisperusteinen tiedonsaantioikeus, kuten asianosaisen oikeus tiedonsaantiin, vaikuttaa sanamuodon perusteella jäävän soveltamisalan ulkopuolelle. Säännöksen perusteluista ei käy ilmi, onko tämä ollut nimenomainen tarkoitus.

Lakiehdotuksen 40 §:n 2 ja 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi julkisuuslakia täydentävästi salassa pidettävistä tiedoista. Eesityksen mukaan sääntelytarve syntyy, kun jatkossa varhaiskasvatus ei enää ole nykyisten viittaussäännösten kumoutuessa osa sosiaalihuoltoa. Samalla nykyistä salassapitosääntelyä purkautuu, kun nykyisellään kaikki varhaiskasvatuksen asiakkuuteen liittyvät tiedot ovat olleet salassa pidettäviä tietoja. Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Koska salassapidossa on kysymys perusoikeuden rajoittamisesta, mikä on perustuslain mukaan mahdollista vain välttämättömien syiden vuoksi, tulisi lakiehdotuksen perusteluissa tuoda esiin ne välttämättömät syyt, joiden perusteella tietojen julkisuutta ehdotetaan rajoitettavaksi. Säännösten on myös oltava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaisia (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5). Näiltä osin asiasta on syytä tehdä selkoa myös esityksen säätämisperusteluissa.

Oikeusministeriö kuitenkin toteaa, että eduskunnan julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä hyväksymän lausuman mukaan salassapitoa koskevien säännösten sijoittamiseen erityislainsäädäntöön on suhtauduttava pidättyvästi (EV 303/1998 vp – HE 30/1998 vp). Tämän vuoksi salassapidosta pitäisi ensisijaisesti säätää muuttamalla julkisuuslakia, ei säätämällä uusia salassapitoperusteita erityislakeihin. Nyt varhaiskasvatuslakiin ehdotetut salassapitoperusteet sivuavat julkisuuslaissa jo olevia salassapitoperusteita, ja vastaavat, tosin aiempaa rajatumpana, sitä, mikä voimassa olevan lain mukaan on ollut julkisuuslain nojalla salassa pidettävää. Varhaiskasvatuslakiin sijoitettavaksi ehdotetusta salassapitosääntelystä voi saada käsityksen, että lapsen henkilökohtaisten ominaisuuksien arvioinnin tai häneen kohdistettujen tukitoimien salassapitoperuste liittyy nimenomaisesti varhaiskasvatuksen kontekstiin, vaikka taustalla lienee julkisuuslaissa muutoin salassapidosta säädettyyn rinnastuva yleisempi henkilön yksityisyyden suojan intressi, jonka ratkaiseminen yleislain säännöksin olisi perusteltua. Asian jatkotyöstämisessä onkin syytä harkita salassapitosääntelyn siirtämistä julkisuuslakiin. Tältä osin jatkovalmistelussa on oltava yhteydessä oikeusministeriöön.

Lisäksi oikeusministeriö toteaa, että esityksen jatkovalmistelussa tulisi selvittää ylipäänsä se, voiko varhaiskasvatuksessa syntyä tilanteita, joissa yksityisen toimijan tulisi muutoinkin toimia virkavastuulla. Rikosoikeudellisen virkavastuun osalta on esimerkiksi huomattava, että salassapitorikokset ovat (kuten toki virkavastuukin) blankotyyppeisiä rangaistus-säännöksiä. Tämän vuoksi olisi pohdittava, tulisiko lakiehdotuksessa olla takaisinkytkentäviittauksia rikoslain rangaistussäännöksiin ja miten suhtaudutaan rangaistavuuteenkin vaikuttavien aineellisten lakien, kuten julkisuuslain, soveltamisalojen laajennuksiin. Mikäli yksityistä henkilöstöä saatetaan virkavastuun alaisiksi, heihin sovellettaneen rikoslain 40 luvun 5 §:ää. Muutoin yksityisiin palvelun tarjoajiin sovelletaan rikoslain 38 luvun 1

§:ää. Tältä osin hallituksen esityksessä tulisi ottaa huomioon myös jäljempänä 10 luvusta todettu.

Lakiehdotuksen 41 §:n 1 momenttiin ehdotettuihin tiedonsaantisäännöksiin liittyy välttämättömyyskriteeri, mutta niissä ei yksilöidä ketä tai mitä tiedot voivat koskea (ks. PeVL 19/2012 vp ja 42 §:n kohdalla esitetty). Ehdotetussa säännöksessä, kuten muutoinkin koko esityksessä, on otettava huomioon ja tehtävä huolellinen arvio suhteessa siihen, mitä Euroopan unionin yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetään. Terveystietojen luovuttaminen edellyttää, että luovutuksen saajalla on yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa säädetty käsittelyperuste. Lisäksi tietojen käyttäminen muuhun käyttötarkoitukseen kuin siihen, mihin ne on kerätty, edellyttää otettavaksi huomioon sen, mitä tietosuoja-asetuksen 5, 6 ja 23 artiklassa säädetään. Henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten perusteluissa on siten syytä tehdä selkoa kulloinkin sovellettavasta tietosuoja-asetuksen mukaisesta käsittelyperusteesta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että, siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (PeVL 31/2017 vp, ks. PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Esityksessä on syytä myös ottaa huomioon se, mitä kansallisessa tietosuojalaissa on ehdotettu säädettäväksi (HE 9/2018 vp).

Lakiehdotuksen 41 §:n 2 momentin suhde julkisuuslakiin ja siinä säädettyihin salassa pidettävän tiedon antamista koskeviin säännöksiin on epäselvä. Säännöksestä ei käy ilmi, onko sillä tarkoitus poiketa julkisuuslaissa säädetystä vai täydentää sitä. Tämä tulisi ilmaista säännöksessä selkeästi. Kokonaisuudessa on otettava huomioon myös se, miltä osin julkisuuslakia on ehdotettu sovellettavaksi yksityiseen palvelujen tuottajaan.

Lakiehdotuksen 42 §:n 3 momenttiin ehdotettu tiedonsaantisäännös on muotoilultaan väljä. Perustuslakivaliokunta on arvioinut sääntelyä viranomaisten tietojen saamisesta ja luovuttamisesta salassapitovelvollisuuden estämättä 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 (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2–3 ja siinä viitatu lausunnot). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 19/2012 vp, s. 4 ja siinä mainitut lausunnot). Säännöstä on syytä täsmentää jatkovalmistelussa.

9 luku. Yksityisen palvelujen tuottajan järjestämä varhaiskasvatus (43–49 §)

Palvelun tuottajalta edellytettäisiin 43 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan, ettei yksityinen henkilö taikka yhteisö ole käyttänyt määräämisvaltaansa yhteisössä, joka on viimeksi kuuluneiden viiden vuoden aikana asetettu konkurssiin tai jonka konkurssi mainittuna aikana on rauennut varojen puutteessa. Oikeusministeriö pitää ehdotettua viiden vuoden aikarajaa perusteettoman pitkänä. Yksityisen palveluntarjoajan kannalta voi olla kohtuutonta, että aikaisempi, mahdollisesti toisen alan yrityksen konkurssi, estäisi palvelujen tarjoamisen, eli esimerkiksi yksityiseksi perhepäivähoitajaksi ryhtymisen.

Jatkovalmistelussa on syytä arvioida, onko momentin 2 kohta ylipäättään tarpeen ja voitaisiinko momentin 1 kohdan vaatimusta siitä, ettei henkilö tai yhteisö ole konkurssissa, pitää sääntelyn asiallisen merkityksen kannalta riittävänä. Joka tapauksessa viiden vuoden aikarajaa olisi lyhennettävä ja poistettava säännöksestä viittaus rauenneisiin konkursseihin. Konkurssin raukeamista edeltää aina konkurssiin asettaminen, joten raukeamisen mainitseminen erikseen vain pitkittäisi aikarajaa niissä tapauksissa, joissa konkursipesässä ei ole riittävästi varoja täysimittaiseen konkurssimenettelyyn. On myös huomattava, että ehdotettu säännös saattaisi olla parhaillaan neuvoteltavana olevan Euroopan unionin maksukyvyttömyysdirektiivin vastainen (KOM (2016) 723). Direktiivin mukainen enimmäisaikaraja konkurssista johtuvien kieltojen pituudelle tulee todennäköisesti olemaan kolme vuotta.

Lakiehdotuksen 43 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan palvelun tuottajalla ei saa olla ulosotossa verovelkoja tai muita julkisia velkoja, velkoja, jotka on palautettu ulosotosta varattomuustodistuksin, eikä muita sellaisia veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin liittyvien velvollisuuksien laiminlyöntejä taikka ulosotossa muita tämän maksukykyyn nähden vähäistä suurempia velkoja, jotka vaarantavat palvelun luotettavuuden. Lakiehdotuksen ja sen perustelujen valossa jää epäselväksi, miten viranomaisen arvioi palveluntuottajan luotettavuutta. Samoin jää epäselväksi, miten pykälän yleiset edellytykset ylipäättään suhtautuvat ehdotettuun menettelyyn. Lakiehdotuksen 44 §:n sanamuodon mukaan kysymys on ilmoitusmenettelystä ja 43 §:n perustelujen mukaan rekisteriviranomainen voi antaa hylkäävän päätöksen rekisteröinnistä. Ehdotukseen ei sisälly säännöksiä siitä, millä edellytyksillä palveluntuottaja voitaisiin poistaa rekisteristä, eikä esitysluonnoksesta käy ilmi, voiko viranomaisen päättää, että palvelun tarjoaminen on lopetettava sillä perusteella, että palvelun tarjoajalla menee palvelun harjoittamisen aikana julkisoikeudellisia velkoja ulosottoon. Olisi varsin epätoivottavaa, jos varhaiskasvatuspalvelu loppuisi pelkästään ulosmittauksen vuoksi. Sääntelyn perusoikeusvaikutusten kannalta ei olisi myöskään ongelmatonta, että minkä tahansa palveluntuottajan määräämisvallassa olevan yhteisön asettaminen konkurssiin tarkoittaisi sitä, ettei palvelua voisi enää harjoittaa.

Ehdotuksesta jää kaikkiaan epäselväksi, missä menettelyssä 43 §:n mukaiset edellytykset tarkistettaisiin. Niihin ei viitata 44 §:ssä säädettäväksi esitetyn ilmoitusmenettelynkään kohdalla. Sääntelyä olisi arvioitava näiltä osin uudelleen.

Lakiehdotuksen 44 §:n mukaisesti yksityinen varhaiskasvatuspalvelujen tuottaminen olisi voimassa olevan lain tapaan ilmoituksenvaraista toimintaa. Ehdotettu ilmoitusmenettely rinnastuu valtiosääntöoikeudellisesti luvanvaraisuuteen (PeVL 10/2012 vp, PeVL 45/2001 vp, PeVL 24/2000 vp), ja sääntelyä on siksi arvioitava perustuslain 18 §:ssä turvatuksi elinkeinovapauden näkökulmasta. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa katsotaan, että ehdotettu ennakkolupajärjestelmän luontoinen ilmoitusmenettely on painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima (s. 118). Perustuslakivaliokunta on vastaavan kaltaisissa 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 44 § on siksi syytä sitoa määrättyjen varhaiskasvatukselle laissa säädettyjen vaatimusten täyttymiseen.

Ehdotetun varhaiskasvatuslain 44 §:n 2 momentin 11 kohdan perusteella yksityisen palvelujen tuottajan pykälän 1 momentin mukaisen kunnalle tehtävän ilmoituksen on sisällettävä lasten kanssa työskentelevältä muuhun kuin työsopimussuhteiseen henkilöstöön kuuluvalta lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain (504/2002) 4 §:n 2 momentissa tarkoitettu ote rikosrekisteristä. Samalla kuitenkin ehdotetaan lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain 4 §:n 2 momentin muuttamista siten, että kunnan tulee vastaanotettuaan varhaiskasvatuslain 44 §:ssä mukaisen ilmoituksen pyytää henkilöltä viipymättä nähtäväksi ote rikosrekisteristä. Jos rikosrekisteriote on jo saatu osana ilmoitusta, ei liene perusteltua enää erikseen velvoittaa sen pyytämiseen ilmoituksen saamisen jälkeen.

Lakiehdotuksen 44 §:n 3 momentin mukaan yksityinen varhaiskasvatustoiminta voitaisiin aloittaa vasta, kun kunnan toimielin on palvelun tuottajan ilmoittautumisen jälkeen tarkastanut varhaiskasvatuksen toimipisteen. Säännöksessä asetetaan kunnan toimielimelle velvollisuus tarkastuksen tekoon välittömästi ja viipymättömään tietojenantoon aluehallintovirastolle. Säännöksestä tai sen perusteluista ei ilmene, mitä välittömyydellä ja viipymättömyydellä tässä yhteydessä tarkoitetaan, ja tähän tulisi esityksen jatkovalmistelussa kiinnittää huomiota. Hallituksen esityksessä tulisi ottaa huomioon myös jäljempänä lakiehdotuksen 55 §:ssä säädetystä tarkastusoikeudesta sanottu.

Lakiehdotuksen 46 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan yksityisten palvelujen antajien rekisteriin voidaan tallettaa muut ilmoitusasioiden käsittelyä ja tilastointia varten tarpeelliset tiedot, pois lukien yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettut tiedot. Säännös jättää tietosisällön varsin avoimeksi, ja sen täsmentäminen olisi perusteltua. Perustuslakivaliokunta on kehottanut täsmentämään esimerkiksi sääntelyä, jossa annettiin mahdollisuus tallettaa ”muita rekisterin käyttötarkoituksen kannalta tarpeellisia tutkimonsuorittajakohtaisia tietoja näyttötutkinnosta sekä tutkinnon suorittamistavasta ja järjestämisestä” (PeVL 18/2016 vp). Pykälän 2 momentin 1 kohdan viittauksen pitänee olla 44 §:n 2 momentin 11 kohtaan. Säilytysaikojen osalta oikeusministeriö viittaa jäljempänä 72 §:n kohdalla lausuttuun. Jatkovalmistelussa pykälässä ehdotettu säilytysaika tulisi perustella.

Lakiehdotuksen 47 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi palvelujen tuottajan tietojen julkistamisesta yleisessä tietoverkossa. Ehdotettu erityissäännös tarvitaan, sillä mahdollisuudesta luovuttaa tietoja viranomaisen ylläpitämästä henkilörekisteristä on aina tarpeen laatia erityissäännös, jos tietoja asetetaan saataville yleisen tietoverkon kautta. Säännöksen 2 momenttiin on ehdotettu säännöstä, jolla ilmaistaan säännöksen suhde julkisuuslain 16 § 3 momentissa säädettyyn. Koska julkisuuslaki on yleislaki, jota sovelletaan, jollei erityislaissa toisin säädetä, tulisi viittaus kuitenkin esityksessä ehdotetusta poiketen muotoilla niin, että säännöksessä ilmaistaisiin se, miltä osin yleislain säännöksestä on tarkoitus poiketa. Tämän vuoksi viittaus julkisuuslain 16 § 3 momentissa säädettyyn tulisi siirtää ehdotetun säännöksen 1 momenttiin. (Ks. säännöksen muotoilusta Lainkirjoittajan opas 2014, jakso 12.4.7.)

Yleisessä tietoverkossa voidaan lakiehdotuksen mukaan julkistaa myös henkilötietoja, tosin lakiehdotuksen mukaan itsenäinen ammatinharjoittaja voi kieltää yhteystietojensa julkaisemisen. Perustuslakivaliokunta on pitänyt yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta olennaisena, että internetiin sijoitettavasta henkilörekisteristä ei voida hakea tietoja erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina. Tällaista rajausta pidettiin edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä arvioitaessa terveydenhuollon ammattihenkilöiden tietoja sisältävän tietopalvelun luomisen mahdollistavaa esitystä (PeVL 32/2008 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on pitänyt myös tupakkalain säätämisen yhteydessä tärkeänä, että tupakkalakiehdotuksen 94 §:n säännökseen tuotevalvontaa koskevien tietojen tallentamisesta ja julkaisemisesta sekä 95 §:ssä vähittäismyyntilupien ja tukkumyynti-ilmoitusten rekisteriä koskevaan säännökseen sisällytetään rekisterin sisällön ja tarkoituksen kannalta perusteltu rajaus, vaikka luovutettavien tietojen sisältö ja sääntelykonteksti poikkesivat PeVL 32/2008 vp:ssä arvion kohteena olleesta (PeVL 17/2016 vp). Edellä todettu on syytä ottaa jatkovalmistelussa huomioon.

Lakiehdotuksen 49 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi varhaiskasvatusrikkomuksesta. Perustuslain 8 §:ssä säädetään rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta. Yksi laillisuusperiaatteen vaatimuksista on lain riittävä täsmällisyys. Kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä ja tarkkarajaisuudella siten, että lain sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin teko tai laiminlyönti rangaistavaa (ks. esim. PeVL 16/2013 vp, PeVL 26/2002 vp). Ehdotettu säännös varhaiskasvatusrikkomuksesta on niin sanottu blankotyypinen rangaistussäännös, mikä tarkoittaa sitä, että rangaistavien tekojen tunnusmerkistöjen sisältö määräytyy tarkemmin muiden säännösten perusteella. Blankorangaistussäännöksiä on pyrittävä lähtökohtaisesti välttämään. Jos blankorangaistustekniikkaa joudutaan käyttämään, tulee viittaamalla konkretisoida, minkä säännösten rikkomisesta rangaistaan. Lisäksi rangaistussäännöksessä on pyrittävä kuvaamaan rangaistavat teot (ks. tarkemmin Lainkirjoittajan opas, jakso 12.9.6). Säännöksessä tulee viitata mahdollisimman yksityiskohtaisesti niihin asiallisiin säännöksiin, joiden rikkomisesta rangaistus on säädetty.

Huomiota tulisi näin ollen kiinnittää siihen, että nyt ehdotettavassa varhaiskasvatuslain 49 §:n rangaistussäännöksessä on viitattu varhaiskasvatuslain 44 §:ssä säädetyn ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiin, mutta ei siihen, minkä pykälän nojalla varhaiskasvatuslain 49 §:ssä tarkoitettu ja rangaistavuutta olennaisesti määrittävä tämän lain mukainen

kielto voidaan antaa. Rangaistussäännöksessä tulee siten olla viittaus myös siihen pykälään, jonka nojalla varhaiskasvatustilain 49 §:ssä tarkoitettu kielto voidaan antaa.

Lainkirjoittajan oppaan jakson 12.9.6 mukaan rangaistussäännös käsittää rikoksen tunnusmerkit, tuomioistuimelle osoitetun tuomitsemiskäskyn, rikosnimikkeen ja rangaistusasteikon. Tunnusmerkistössä on rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaisesti täsmällisesti ja konkreettisesti kuvattava se teko, joka säädetään rangaistavaksi. Tunnusmerkistön sisältöä selvitetään yksityiskohtaisissa perusteluissa. Lisäksi on mainittu, että tunnusmerkistön mukaiset vaihtoehdotetut tekotavat voidaan tarvittaessa ymmärrettävyyden lisäämiseksi jakaa kohtiin. Ehdotettu 49 §:n rangaistussäännös koostuu kahdesta vaihtoehdotetusta tekotavasta: ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä ja varhaiskasvatustuksen tai esiopetuksen järjestämisestä vastoin tämän lain nojalla annettua kieltä. Säännöksen selkeyden vuoksi voisi olla perusteltua, että tunnusmerkistön mukaiset vaihtoehdotetut tekotavat jaettaisiin erillisiin kohtiin.

Lainkirjoittajan oppaan jakson 12.9.3 mukaan niistä rikoksista, joihin on välttämätöntä liittää vankeusrangaistusuhka, tulee pääsääntöisesti säätää rikoslaiissa (keskittämisperiaate). Poikkeaminen tästä edellyttää hallituksen esityksen perusteluissa esiin tuotuja erityisiä perusteita ja voi koskea vain tekoja, joihin ehdotetaan matalaa vankeuden enimmäismäärää. Ehdotetun 49 §:n mukaan varhaiskasvatusrikkomuksesta voitaisiin tuomita sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi. Esityksessä ei ole kuitenkaan tuotu esiin perusteluja keskittämisperiaatteesta poikkeamiselle eikä sille, miksi varhaiskasvatusrikkomuksesta tulisi voida tuomita myös vankeuteen. Oikeusministeriö katsoo, että vankeusuhka on aihetta poistaa rikkomussäännöksestä ja että varhaiskasvatusrikkomuksesta tulisi voida tuomita vain sakkoon.

Lainkirjoittajan oppaan jakson 12.9.9 mukaan rikosnimikkeen tulee ytimekkäästi kuvata ja yksilöidä kysymyksessä oleva rikos. Jokaisessa rangaistussäännöksessä käytetään omaa rikosnimikettä, joka kursivoidaan sekä otsikossa että tunnusmerkistössä mainittuna. Ehdotetun rangaistussäännöksen nimike pykälän lopussa tulee siis kursivoida.

Ehdotetun rangaistussäännöksen ja rangaistavuuden alan osalta olennaista on se, laajeneeko rangaistavuuden ala nykyisestä. Lainkirjoittajan oppaan jakson 12.9.2 mukaan rangaistussäännöksiä valmisteltaessa tulee tarkastella yhtenäisesti niitä arvoja, joita rikoslaiilla voidaan edistää ja suojata, sekä arvioida tarvetta eri tekojen säätämiseen rangaistavaksi. Vastaava arviointi koskee myös muualle kuin rikoslakiin otettavia rangaistussäännöksiä. Uuden rangaistussäännöksen tarve on lakiehdotuksessa aina perusteltava.

Esityksessä ja rangaistussäännöstä koskevissa perusteluissa ei ole tuotu esiin sitä, miltä osin ehdotettavat kriminalisoinnit vastaavat voimassa olevan varhaiskasvatustilain rangaistussäännöksessä olevia kriminalisointeja ja miltä osin kriminalisoinnit mahdollisesti ovat siihen nähden uusia. Rangaistussäännöstä koskevissa perusteluissa (s. 98) on todettu, että pykälään ehdotetaan tehtäväksi tiettyjä täsmennyksiä. Perusteluissa on myös todettu, että lain looginen noudattaminen edellyttää, että varhaiskasvatustuksen lisäksi rangaistavaa olisi sellainen varhaiskasvatustyksikössä tapahtuvan esiopetuksen järjestäminen, johon 1 a §:n nojalla muutoinkin sovelletaan tiettyjä varhaiskasvatustilain säännöksiä.

Epäselväksi jää, mitä viittauksella 1 a §:ään tarkoitetaan, sillä tällaista lainkohtaa ei esitetty uudessa varhaiskasvatuslaissa ole. Mikäli rangaistavuuden ala mahdollisesti laajenee (esiopetuksen osalta), niin kriminalisoinnin tarvetta on perusteltu lähinnä vain lain loogisen noudattamisen osalta. Mahdollista rangaistavuuden alan laajentamista tai rangaistavuutta ylipäättään pelkästään tällä perusteella ei voida kuitenkaan pitää hyväksyttävänä. Näiden yllä esitettyjen seikkojen perusteella tulee harkita, onko rangaistavuuden ulottaminen myös esiopetukseen perusteltua. Vaikuttaisi myös siltä, että lakiin sisältyvät viittaussäännökset huomioon ottaen esiopetusta koskevan kiellon noudattamatta jättämisen rangaistavuus ei voi perustua ehdotetun varhaiskasvatuslain säännöksiin (1 §:n 5 momentin viittaussäännökset).

Lakiehdotuksen 49 §:ään on sisällytetty niin sanottu toissijaisuuslauseke, jonka mukaan rangaistussäännöstä sovelletaan, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta. Hallituksen esityksen perusteluissa tulisi tuoda esiin ne rikokset, joihin nähden rangaistussäännös on toissijainen (ks. tarkemmin Lainkirjoittajan opas, jakso 12.9.12). Perusteluissa ei ole kuitenkaan täsmennetty tai tuotu esiin niitä rikoksia, joihin nähden rangaistussäännös olisi toissijainen.

Ehdotettu rangaistussäännös on nyt sijoitettuna ehdotetun varhaiskasvatuslain 9 lukuun. Ehdotetussa laissa on 14 lukua. Lainkirjoittajan oppaan jakson 14.3.3 mukaan viranomaisia ja näiden toimintaa, menettelytapaa, muutoksenhakua ja täytäntöönpanoa koskevien säännösten paikka on lain loppupuolella. Tavallisesti viimeisinä ovat voimaantulosäännökset, säännökset kumottavista säädöksistä ja säännöksistä sekä tarvittavat siirtymäsäännökset. Tähän ryhmään kuuluvat tavanomaisesti myös rangaistussäännökset. Rangaistussäännöksen paikkaa ehdotettavassa varhaiskasvatuslaissa tulee vielä harkita.

Syyteoikeuden osalta esityksen perusteluissa (s. 98) todetaan, että laissa ei enää säädettäisi voimassa olevan lain 30 §:n 2 mukaisesti, että syyttäjä ei saa nostaa 1 momentissa tarkoitettua rikkomuksesta syytettä, ellei sosiaalilautakunta ole ilmoittanut laiminlyöntiä syytteeseen pantavaksi. Muutosta on perusteltu sillä, että kunta ei ole asianosainen asiassa, eikä ole perusteltua antaa kunnalle toimivaltaa asiassa. Lisäksi on todettu, että kunnan lisäksi valtion valvontaviranomaiset voivat määrätä toiminnan välittömästi keskeytettäväksi taikka kieltää toimintayksikön käytön. Muutoksen tueksi esitetty perustelu pohjautuu asianosaisaseman puutteeseen. Ennen syytteen nostamista saattaisi olla perusteltua ainakin kuulla sosiaalilautakuntaa valvovana viranomaisena. Kuuleminen voisi olla perusteltua muun muassa sen tarkistamiseksi, onko toiminnanharjoittajaa hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti neuvottu tai ohjeistettu toimimaan oikein valvovan viranomaisen toimesta. Oikeusministeriö esittää harkittavaksi, olisiko siten ennen syytteen nostamista syytä kuulla sosiaalilautakuntaa tai antaa sille mahdollisuus antaa asiasta lausuntonsa vastaavaan tapaan kuin valvontaviranomaisen kuulemisesta on säädetty esimerkiksi rikoslain 30 luvun 12 §:n 1 momentissa tai tupakkalain 112 §:ssä.

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

Lakiehdotuksen 52 §:n 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi voimassa olevan varhaiskasvatuslain 8 c §:n 4 momenttia sekä 18 §:n 1 momenttia vastaava säännös siitä, että yli viisi vuotta vanhaa asiaa koskevia kanteluita ei tutkita, ellei kantelun tutkimiseen ole erityistä syytä. Säännös merkitsee poikkeusta hallintolain (434/2003) 53 b §:ään (368/2014), joka sisältää säännökset hallintokanteluiden tutkimiseen sovellettavasta kahden vuoden vanhentumisajasta. Kanteluun sovellettaisiin muutoin mitä hallintolain 8 a luvussa säädetään hallintokantelusta. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun sääntelyn taustalla olevat varhaiskasvatuslain säännökset ovat tulleet voimaan ennen hallintolain hallintokantelusäännösten uudistamista (HE 50/2013 vp). Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä on hallintolain 8 a luvun voimaantultua pääsääntöisesti luovuttu kanteluasioiden vanhentumisaikoja koskevista erityissäännöksistä (HE 185/2014 vp). Ehdotetun 52 §:n 2 momentin tarve on syytä harkita jatkovalmistelussa perusteellisesti uudelleen. Hallintolaista poikkeavalle sääntelylle tulee joka tapauksessa esittää asianmukaiset perustelut.

Ehdotettu 54 § sisältää säännökset varhaiskasvatuksen alalla tehtävästä muistutuksesta ja kantelusta. Sääntelyn todetaan vastaavan asiallisesti sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) sekä potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) sääntelyä. Muistutuksen voisi ehdotuksen mukaan tehdä varhaiskasvatukseen liittyvään ”kohteluunsa” tyytymätön lapsen vanhempi tai muu huoltaja. Tarkoituksena kuitenkin lienee kohdistaa muistutuksen käyttöala tyytymättömyyteen ”lapsen/huollettavan kohtelusta” varhaiskasvatuksessa. Ehdotus on syytä tarkistaa tarkoitustaan vastaavaksi. Oikeusministeriö on käsitellyt muistutukseen ja kanteluun liittyviä oikeudellisia kysymyksiä sosiaalihuoltolakiehdotuksesta sosiaali- ja terveysministeriölle aikanaan antamassaan lausunnossa (OM 106/43/2014, 18.6.2014). Oikeusministeriö viittaa ehdotetusta sääntelystä soveltuvien osin mainittuun lausuntoonsa.

Ehdotetun 56 §:n mukaan tarkastajan apuna voi olla tarkastuksen toteuttamiseksi tarpeellisia asiantuntijoita. Ehdotus vastaa voimassa olevan varhaiskasvatuslain 8 a §:ää. Säännösehdoituksesta on pääteltävissä, ettei tarkastajalle ole tarkoitettu antaa itsenäistä toimivaltaa tarkastukseen liittyvien tehtävien suorittamiseksi, vaan kyse voi olla yksinomaan tarkastajan avustamisesta tämän suorittaessa tarkastusta. Näin ymmärrettynä säännös ei muodostu perustuslain 124 §:n kannalta ongelmalliseksi. Asiantuntijan asemasta ja sääntelyn suhteesta mainittuun perustuslain säännökseen tulee kuitenkin tehdä jatkovalmistelussa asianmukaisesti selkoa. Säännöstä on myös selvyiden vuoksi syytä täydentää maininnalla siitä, ettei asiantuntijalla ole oikeutta suorittaa tehtäväänsä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa muutoin kuin yhdessä tarkastajan kanssa, jota hän avustaa.

Oikeusministeriö pitää lisäksi aiheellisena todeta, että asiantuntijaan sovelletaan hallinnon yleislakeja niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla tämän hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Julkista valtaa käyttävän henkilön rikosoikeudellisesta virkavastuusta säädetään rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohdassa. Perustuslakivaliokunta on käytännössään kiinnittänyt huomiota siihen, että valvontatyyppeiden tarkastusten sääntelyssä on syytä

viitata hallintolain 39 §:n säännöksiin hallintoasian käsittelyyn liittyvässä tarkastuksessa noudatettavasta menettelystä (ks. esim. PeVL 44/2016 vp, PeVL 15/2014 vp). Tällainen viittaus on tämän vuoksi aiheellista ottaa myös ehdotettuun 56 §:ään.

Ehdotetun 59 §:n 3 momentin säännös poliisin velvollisuudesta antaa valvontaviranomaiselle virka-apua vaikuttaa poliisilain (872/2011) 9 luvun 1 §:n 1 momenttiin nähden tarpeettomalta. Säännösehdotus ei ole myöskään muotoilultaan asianmukainen.

12 luku. Oikeusturvakeinot ja muutoksenhaku (62–64 §)

Lakiehdotuksen 12 luvussa on kolme pykälää, jotka koskevat oikaisuvaatimusta, valitusta ja päätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta muutoksenhausta huolimatta. Luvussa ei säädetä muista oikeusturvakeinoista kuin oikaisuvaatimuksesta ja valituksesta, jotka ovat muutoksenhakukeinoja. Luvun otsikkona voisi siten olla ehdotettua selkeämmin ”Muutoksenhaku”.

Ehdotettu 62 § koskisi muutoksenhakua varhaiskasvatusoikeutta ja varhaiskasvatukseen ottamista koskevaan päätökseen. Lapsen varhaiskasvatukseen ottamista ja lapsen varhaiskasvatusoikeuden laajuutta koskeviin päätöksiin saisi vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen, jos päätös koskee järjestämisvelvollisuutta, oikeuden laajuutta, vuorohoidon järjestämistä tai oikeutta saman varhaiskasvatuspaikan säilymiseen.

Perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Oikeuskäytännössä on joissakin tapauksissa sovellettu tätä säännöstä tilanteissa, joissa valitusoikeudesta ei ole säädetty lain tasolla perustuslain edellyttämällä tavalla. Oikeus hakea muutosta sisältyy myös perustuslain 21 §:n 2 momentissa mainittuihin oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeisiin.

Voimassa olevassa hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään asianosaisen oikeudesta valittaa valtioneuvoston ja sen alaisen viranomaisen päätöksestä. Vastaavaa säännöstä ei nykyisin ole tilanteista, joissa kunnan päätökseen haetaan muutosta hallintolainkäyttölain mukaisesti hallintovalituksella, vaan oikeudesta valittaa hallintopäätöksestä samoin kuin siitä, mihin päätöksestä valitetaan, olisi säädettävä erikseen. Oikeusministeriössä valmistellaan kuitenkin uutta lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa, jonka on tarkoitus tulla voimaan vuonna 2019 ja joka kumoaisi hallintolainkäyttölain. Uudessa laissa on tarkoitus säätää asianosaisen oikeudesta valittaa hallintopäätöksestä hallinto-oikeuteen riippumatta siitä, mikä taho on tehnyt hallintopäätöksen. Uudessa yleislaissa turvattaisiin siten nykyistä paremmin perustuslain 21 §:ssä tarkoitettu oikeus saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Ehdotetun 63 §:n 2 momentin mukaan lain 57 §:ssä tarkoitettuun valvontaviranomaisen huomautukseen tai huomion kiinnittämiseen ei saisi hakea muutosta valittamalla. Ehdotuksesta ei ilmene selkeästi, millaiset muut kyseessä olevan lain nojalla tehdyt päätökset

jäisivät valitusmahdollisuuden ulkopuolelle ja mihin tämä perustuisi. Esityksen säätämisperusteluissa ei myöskään ole arvioitu ehdotettuja muutoksenhakusäännöksiä perustuslain oikeusturvasäännöksen kannalta.

Muutoksenhakusäännöksessä tulisi yleensä olla lähtökohtana oikeus valittaa kyseisessä laissa tarkoitetuista hallintopäätöksistä joko suoraan hallinto-oikeuteen tai niin, että muutoksenhaun ensi vaiheena olisi oikaisuvaatimus. Tästä lähtökohdasta voidaan säätää perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti vähäisiä poikkeuksia, jos tämä on perusteltua esimerkiksi sen vuoksi, että kyse ei ole asianosaisen oikeudesta tai velvollisuudesta, vaan asian ratkaisu riippuu olennaisesti viranomaisen harkinnasta. Harkinnanvaraisessa asiassakin perustuslakivaliokunta on edellyttänyt valitusmahdollisuutta, jos oikeuden tai etuuden sääntely laissa on muodostanut riittävän täsmällisen perustan oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle asianomaisen henkilön ja julkisen vallan välille. (Ks. esim. PeVL 42/2017 vp, s. 3–5 ja siinä mainitut lausunnot.)

13 luku. Varhaiskasvatuksen tietovaranto ja sen käyttöönoton aikataulu (65–74 § + 77 §)

Lakiehdotuksen 13 luvussa ehdotetaan säädettäväksi varhaiskasvatuksen tietovarannosta. Oikeusministeriö toteaa, että tietovarantoa ja sitä koskevaa ehdotettua sääntelyä on jatkovalmistelussa arvioitava systemaattisesti suhteessa Euroopan unionin yleisessä tietosuojasetuksessa säädettyyn. Nyt muun muassa henkilötietojen käsittelyn ja luovuttamisen yleisen tietosuojasetuksen mukaiset käsittelyperusteet jäävät esityksessä monelta osin epäselviksi. Niistä olisi tehtävä yksityiskohtaisesti selkoa, jotta voidaan varmistua sääntelyn asianmukaisuudesta ja riittävydestä yleisen tietosuojasetuksen kannalta. Ehdotetun sääntelyn suhdetta julkisuuslakiin ei myöskään ole arvioitu riittävästi. Ehdotettu sääntely teknisestä ylläpitäjästä on jatkovalmistelussa muutettava vastamaan tietosuojasetuksessa säädettyä.

Lakiehdotuksen 65 §:ssä esitetään säädettäväksi kyseisen luvun soveltamisalasta. Säännöksen tarkoitus jää epäselväksi, sillä säännöksen sisältö lähinnä kuvaa sitä, mistä asioista säädetään jäljempänä. Säännöksen perusteluissa kuitenkin kuvataan varsinaisesta säännöksestä poiketen, että ”13 lukuun sisältyvät säännökset syrjäyttäisivät kansallisen yleislainsäädännön säännökset siltä osin, kuin 13 luvussa säädetään.” Lisäksi todetaan, että ”Luvun luovutuspalvelua koskevat pykälät merkitsisivät poikkeamista julkisuuslaista. Kaikki tietovarannon tiedot luovutettaisiin ehdotetun luovutuspalvelun kautta vain sähköisessä muodossa, jolloin luovutukseen sovellettaisiin ehdotettuja luovutuspalvelupykälää julkisuuslain 16 §:n 3 momentin sijasta. Muussa kuin sähköisessä muodossa tietoja voisi saada rekisterinpitäjiltä itseltään. Tietovarannosta ei olisi mahdollista tehdä luovutuksia suoramarkkinointia ja mielipide- tai markkinatutkimusta varten edes henkilön itsensä suostumuksella.” Yksityiskohtaisissa perusteluissa tuodaan esille myös, että ”Ehdotettu 69 § syrjäyttäisi julkisuuslain 21 §:n, eli Opetushallitus tuottaisi tietoaineistoja siten, kuin opetus- ja kulttuuriministeriö määrää, eikä muodostaisi pyynnöstä tietoaineistoja.” Toisin kuin 65 §:n perusteluissa on kuvattu, lakiehdotuksen 73 §:ssä tai muissakaan luvun pykälissä ei ole ilmaistu julkisuuslaista poikkeamista, vaan säännökset itsessään jättävät epäselväksi sen, sovelletaanko niitä julkisuuslain sijaan vai niiden rinnalla.

Viranomaisten asiakirjojen julkisuutta koskevia erityissäännöksiä valmisteltaessa on tarpeen tehdä selväksi, onko kysymys julkisuuslain vastaavaa säännöstä täydentävästä vai sen syrjäyttävästä säännöksestä. Erityissäännös on sen vuoksi muotoiltava siten, että säännöksestä ilmenee, miltä osin sillä syrjäytetään julkisuuslain vastaava säännös tai täydennetään sitä. Erityissäännöksen muotoilu edellyttää säännönmukaisesti viittausta julkisuuslakiin tai sen tiettyyn säännökseen (Ks. Lainkirjoittajan opas, jakso 12.4.9). Esitystä on syytä täydentää jatkovalmistelussa tältä osin. Esityksen jatkotyöstössä tulisi arvioida ehdotettujen säännösten suhdetta myös esimerkiksi julkisuuslain 7 luvussa säädettyyn.

Lakiehdotuksen 66 §:ssä määritellään tietovarannon käyttötarkoitus. Pykälän 2 momentin mukaan ”Viranomaiset saavat käyttää niille laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi tarpeellisia tietovarantoon sisältyviä tietoja.” Tämän jälkeen säännöksessä luetellaan tarkoitukset, joissa tietoja käytetään ja voidaan käyttää. Lakiehdotuksen perusteluista kuitenkin selviää, ettei säännöksen ole tarkoitus muodostaa oikeutta saada tietovarannon tietoja, vaan viranomaisen tiedonsaantioikeus tietovarannosta määräytyy muun lainsäädännön perusteella. Lisäksi perusteluissa todetaan, ettei säännöksessä määritellä tyhjentävästi myöskään tehtäviä, joissa tietoja voidaan käyttää vaan viranomaisten tiedonsaantioikeus määräytyy kutakin viranomaista koskevan lainsäädännön ja sille säädettyjen tehtävien mukaan. Edellä sanottu huomioon ottaen jää epäselväksi, mistä 2 momentissa on ollut tarkoitus säätää. Pykälän 2 momentti vaatii uudelleenarviointia jatkovalmistelussa.

Esityksen perustelujen mukaan Opetushallitus harkitsee luovutuksen yhteydessä luovutuksen saajan käsittelyperusteen. Oikeusministeriö huomauttaa, että jos tietojensaantioikeus perustuu laissa olevaan tiedonsaantisäännökseen, arvioidaan ja määritellään sääntelyn takana oleva yleisen tietosuojasetuksen mukainen käsittelyperuste jo tiedonsaantisäännöksen säätämisen yhteydessä. Lisäksi esityksessä on viitattu luovutuksen saajan käsittelyperusteen vaikuttavan muun muassa rekisteröidyn oikeuksiin. Oikeusministeriö toteaa selvyyden vuoksi, että rekisteröityjen oikeudet tietovarannossa eivät määräydy tietojen luovutuksensaajan käsittelyperusteen mukaan vaan sen käsittelyperusteen, jonka nojalla tietoja tietovarannossa käsitellään. Esityksen perustuissa tulisi tehdä selkoa tietovarannon ylläpitoon liittyvästä käsittelyperusteesta sekä siihen yleisessä tietosuojasetuksessa liittyvästä lailla säätämisen liikkumavarasta, jota nyt esityksessä on tarkoitus käyttää. Tietojen luovuttaminenkin tuki edellyttää, että myös luovutuksen saajalla on tietosuojasetuksen 6 artiklassa tarkoitettu käsittelyperuste. Perustelujen viittaus, jonka mukaan esityksessä ehdotetaan kansallisia tarkennuksia tietovarannossa käsiteltävän tiedon käsittelytoimiin, jää epäselväksi.

Lakiehdotuksen 66 §:n 3 momentissa säädetään rekisteröidyn tai hänen laillisen edustajansa katseluoikeudesta tietovarannon tietoihin. Perusteluissa katseluoikeuden todetaan liittyvän yleisessä tietosuojasetuksessa (15 artikla) säädettyyn rekisteröidyn oikeuteen saada pääsy häntä itseään koskeviin tietoihin. Oikeusministeriö huomauttaa selvyyden vuoksi, että rekisteröidyn oikeus päästä tietoihin on yleisen tietosuojasetuksen nojalla laajempi kuin momentissa säädettyväksi ehdotettu katseluoikeus.

Lakiehdotuksen 67 §:n mukaan varhaiskasvatuksen tietovarannon teknisenä ylläpitäjä toimisi Opetushallitus ja rekisterinpitäjänä kunta, kuntayhtymä tai yksityinen palvelujen tuottaja tallettamiensa tietojen osalta. Esityksen mukaan teknisenä ylläpitäjänä toimiva

Opetushallitus vastaisi kuitenkin 67 ja 74 §:n perusteella suurimmasta osasta yleisen tietosuoja-asetuksen rekisterinpitäjälle asettamista tehtävistä ja velvoitteista. Edellä mainittu sääntely on osin myös päällekkäistä, mikä on aiheellista korjata jatkovalmistelussa.

Tietosuoja-asetus tunnistaa rekisterinpitäjän lisäksi yhteisrekisterinpitäjyyden (26 artikla) sekä henkilötietojen käsittelijän (28 artikla). Näistä asetuksessa on myös erityistä sääntelyä. Ehdotettua sääntelyä teknisestä ylläpitäjästä ja sen suhdetta yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädettyyn olisi syytä tarkastella esityksen jatkovalmistelussa. Perusteluissa on todettu, että asetuksen mukaisesti rekisterinpitäjä määrittelee tietovarannossa käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Käsittelyn tarkoituksista ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi ehdotetussa laissa, joten rekisterinpitäjä ei voine määrittellä asiaa uudelleen.

Lakiehdotuksen 69 §:n mukaan Opetushallitus tuottaa tietovarantoon talletetuista tiedoista tietoaineistoja siten kuin opetus- ja kulttuuriministeriö määrää. Esityksen perustelujen mukaan säännös syrjäyttäisi julkisuuslain 21 §:ssä säädetyn siten, että Opetushallitus ei tuottaisi pyynnöstä tietoaineistoja muille viranomaisille. Julkisuuslaista poikkeaminen ei käy ilmi säännöksestä. Oikeusministeriö viittaa tältä osin 65 §:n kohdalla todettuun. Pykälän 1 momentista ei myöskään käy ilmi, että aineistoja tuotetaan vain opetus- ja kulttuuriministeriölle. Lakiehdotuksen 67 §:n perusteluissa on lisäksi viittaus, jonka mukaan Opetushallitus tuottaa aineistoja opetus- ja kulttuuriministeriön lukuun. Epäselväksi jää mitä tällä tarkoitetaan, kun raakadatan rekisterinpitäjinä toimivat varhaiskasvatuksen palvelujen tuottajat ja rekisterin ylläpitäjänä Opetushallitus. Pykälän 2 momentin osalta on huomattava, että perustuslakivaliokunta on edellyttänyt henkilörekisterin yhdistämisestä säädettäessä säädettäväksi myös kiellosta luovuttaa yhdistettyjä henkilötietoja edelleen (PeVL 3/2014 vp, s. 4 ja siinä viitatu lausunnot).

Lakiehdotuksen 71 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi yksilöinti- ja yhteystietojen tarkistamisesta eri tietolähteistä. Säännös on muotoilultaan epätavanomainen ja herättää kysymyksen siitä, mitä tarkistamisella tarkoitetaan ja kuinka se käytännössä tapahtuu. Onko säännöksen perusteella tarkoitus luovuttaa henkilötietoja säännöksessä mainituista rekistereistä tietovarantoon? Esitys jättää myös avoimeksi sen, mitä tapahtuu, jos tarkistuksessa huomataan, etteivät tietovarannon ja säännöksessä mainitun perusrekisterin tiedot vastaa toisiaan. Säännöstä on syytä arvioida ja täsmentää jatkovalmistelussa.

Lakiehdotuksen 72 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tietovarannon tietojen säilytysajoista. Kaikkien tietojen säilytysajaksi ehdotetaan viittä vuotta varsinaisen rekisteröinnin perusteen päättymisestä. Säännöksen perusteluissa ehdotettujen säilytysaikojen on todettu määräytyneen viranomaistarpeiden perusteella. Säännöksessä on kuvattu eräiden viranomaisten tarpeita saada tietoja takautuvasti, mutta sitä, miksi ehdotettu säilytysaika on juuri viisi vuotta, ei ole tarkemmin avattu. Yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan ”tiedot on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten; henkilötietoja voidaan säilyttää pidempiä aikoja, jos henkilötietoja käsitellään ainoastaan yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten 89 artiklan 1 kohdan

mukaisesti edellyttäen, että asetuksessa vaaditut asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet on pantu täytäntöön rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.” Oikeusministeriö toteaa, että säilytysajasta säädettäessä on huolehdittava siitä, ettei säilytysaikaa koskeva sääntely johda siihen, että henkilötietoja säilytetään kauemmin kuin niiden käsittelylle on tosiasiallinen tarve.

Lakiehdotuksen 73 §:n 1 momentin sanamuotoa olisi syytä täsmentää siten, että siitä käy ilmi henkilön oikeus katsella nimenomaan omia tietojaan tai sen tietoja, jonka laillinen edustaja katselija on. Esityksessä kuvataan tietojen luovuttamisen perustuvan ”viranomaiskohtaisiin näkymiin”, mutta tarkemmin luovuttamista ei ole kuvattu. Perustelujen mukaan Opetushallituksella ei olisi asiallista harkintavaltaa sen suhteen, luovutetaanko tiedot, lukuun ottamatta tietojen luovuttamista tieteelliseen tutkimukseen. Oikeusministeriö huomauttaa, että Opetushallituksen tehtävänä on kuitenkin nimenomaan varmistua siitä, että tietoa pyytävällä viranomaisella oikeus saada pyytämänsä tiedot. Tässä tarkoituksessa Opetushallitus joutuu arvioimaan viranomaisen tehtäviä sekä käsiteltävään asiaan liittyviä tietotarpeita. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään korostanut luovuttajan arvion merkitystä erityisesti salassa pidettävien tietojen osalta (PeVL 31/2017 vp, PeVL 17/2016 vp, s. 6, PeVL 12/2014 vp, s. 2–3, PeVL 62/2010 vp, s. 3–4 ja niissä viitatus lausunnot).

Esityksen jatkotyöstössä on korjattava lakiehdotuksen 74 §:n 5 momentti, jossa viitataan 73 §:n 4 momentin sijasta virheellisesti 5 momenttiin.

14 luku. Voimaantulo (75 §)

Oikeusministeriö viittaa lakiehdotuksen 75 §:n 2 ja 3 momenttiin sisällytettyjen pitkien voimaantuloaikojen aikojen osalta edellä 6 luvusta toteamaansa.

Liitelait

Saamen kielilain (1086/2003) 32 §:n 2 momentin mukaan saamelaisten oikeudesta saada päivähoitoa omalla äidinkielellään säädetään lasten päivähoidosta annetussa laissa (36/1973). Parhailaan eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys saamen kielilain muuttamisesta (HE 44/2017 vp), joka sisältää muun muassa 32 §:n 2 momentin muutosesityksen: ”Saamelaisten oikeudesta saada varhaiskasvatusta omalla äidinkielellään säädetään varhaiskasvatuslaissa (36/1973).” Saamen kielilain 32 §:n 2 momenttia on päivitettävä siten, että siinä viitataan uuteen varhaiskasvatuslakiin.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Ehdotettu varhaiskasvatuslaki on merkityksellinen useiden perustuslain säännösten kannalta. Esitysluonnoksen jaksossa 4 (Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys) on tehty varsin kattavasti selkoa lakiehdotuksen suhteesta perustuslain 3, 10, 16, 18, 19 ja 80 §:ään. Myös perustuslain 121 § mainitaan, mutta vain viittauksenomaisesti. Ehdotusta arvioidaan lisäksi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa. Perustuslain 121 §:n ohella varhaiskasvatuslakiehdotuksessa on lisäksi perustuslain 6, 12, 17, 21, 22, 124

§:n kannalta merkityksellisiä säännöksiä; esityksen perustuslainmukaisuutta ja säätämistä koskevia perusteluja on syytä täydentää arviolla sääntelyn suhteesta näihin perustuslain säännöksiin. Säätämistä koskevien perusteluissa tulisi käsitellä myös viranomaisen tarkastusoikeutta, erityisesti suhteessa kotirauhan suojaan. Samoin olisi tarpeellista esittää asianmukaista säädöstasoa koskevat perustelut Opetushallitukselle säädettäväksi ehdotettavasta varhaiskasvatussuunnitelman perusteita koskevasta valtuudesta. Lisäksi säätämistä koskevien perustelujen loppuun on lisättävä hyväksymisponssi.

Ylijohtaja, osastopäällikkö



Sami Manninen

Erityisasiantuntija



Anu Mutanen