OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
LsN Timo Makkonen

17.11.2015

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI VARHAISKASVATUSLAIN SEKÄ LASTEN KOTIHOIDON JA YKSITYISEN HOIDON TUESTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA (HE 80/2015 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä (HE 80/2015 vp). Oikeusministeriö on antanut lausuntonsa valmisteilla olleesta lakiehdotuksesta ja sen lausunto on otettu esityksessä pääosin huomioon. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa.

Ehdotetut muutokset

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatuslain 11 a §:ää, jossa säädetään lapsen oikeudesta saada kunnan järjestämää varhaiskasvatusta päiväkodissa tai perhepäivähoidossa. Voimassa olevan pykälän on tulkittu takaavan ehdottoman oikeuden saada kunnan järjestämää kokopäiväistä päivähoitoa. Ehdotuksen mukaan jokaisella lapsella on jatkossa oikeus saada varhaiskasvatusta 20 tuntia viikossa. Lapsella olisi kuitenkin oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen, jos lapsen vanhemmat tai muut huoltajat työskentelevät kokoaikaisesti taikka päätoimisesti opiskelevat, toimivat yrittäjänä tai ovat omassa työssä. Varhaiskasvatus olisi järjestettävä nykyisen laajuisena myös, jos se on tarpeen lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden takia taikka jos se on muutoin lapsen edun mukaista.

Vastaavat muutokset ehdotetaan tehtäväksi myös lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain yksityisen hoidon tukea koskevaan

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Kasarmikatu 25 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

sääntelyyn. Yksityisen hoidon tukena maksettaisiin pääsääntöisesti alempaa tukea. Vastaavasti lapsesta ei pääsääntöisesti maksettaisi yksityisen hoidon tukea lainkaan tapauksissa, joissa oikeutta esiopetuksen ja perusopetuksen lisäksi järjestettävään varhaiskasvatukseen ei olisi. Suurempaa yksityisen hoidon tukea maksettaisiin, jos lapsella olisi oikeus 20 tuntia laajempaan varhaiskasvatukseen.

Esityksen tavoitteena on sen perusteluiden mukaan turvata varhaiskasvatusoikeus jokaiselle lapselle ja perheelle riittävällä tasolla ottaen huomioon talouden realiteetit (HE 80/2015 vp, s. 21).

Ehdotukset perustuslain 19 §:n kannalta

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta, jossa säädetyn mukaisesti julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Lasten päivähoitojärjestelmää on vakiintuneesti pidetty sellaisena tukijärjestelmänä, joka toteuttaa perustuslain 19 §:n 3 momentin tarkoitusta (HE 309/1993 vp, s. 71–). Lasten kotihoidon tuen ja yksityisen hoidon tuen voidaan katsoa vastaavalla tavalla toteuttavan perustuslain 19 §:n 3 momentin tarkoitusta.

Lasten päivähoito ei ole enää sosiaalihuoltolain tarkoittama sosiaalipalvelu. Lailla 580/2015 lasten päivähoidosta annetun lain nimike muutettiin varhaiskasvatuslaiksi ja laissa otettiin käyttöön varhaiskasvatuksen käsite. Muutokset tulivat voimaan 1.8.2015. Varhaiskasvatuslain 1 §:ssä säädetyn mukaisesti varhaiskasvatuksella tarkoitetaan lapsen suunnitelmallista ja tavoitteellista kasvatuksen, opetuksen ja hoidon muodostamaa kokonaisuutta, jossa painottuu erityisesti pedagogiikka. Näiden muutosten jälkeenkin on perusteltua pitää varhaiskasvatusjärjestelmää perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuna lapsen kasvua ja hyvinvointia tukevana järjestelmänä, ottaen muun ohella huomioon, että 19 §:n 3 momentissa tarkoitettu lapsen hyvinvointi on ymmärrettävä laajasti sekä aineellisena että henkisenä hyvinvointina (HE 309/1993 vp, 71–).

Perusoikeusuudistuksen esitöissä on perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuun perustoimeentulon turvan käsitteeseen liittyen katsottu, että se on voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä sinänsä riippumaton eikä siten kiinnity suoraan tiettyihin olemassa oleviin etuusjärjestelyihin (HE 309/1993 vp, s. 70/II; PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). Perustuslakivaliokunta on todennut, että sama periaate koskee myös perustuslain 19 §:n 3 momentin suhdetta voimassa oleviin tukijärjestelmiin (PeVL 25/2012 vp, PeVL 11/1995 vp). Sosiaaliturvaa suunnattaessa ja siihen liittyviä etuuksia mitoitettaessa voidaan ottaa huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila, mutta perustuslaissa asetettu tukemisvelvoite ei saa tällöin kokonaisuutena arvioiden vaarantua (PeVL 25/2012 vp). Perustuslain 19 §:n 3 momentti ei siten sinänsä estä supistamasta olemassa olevi-

en tukijärjestelmien käyttöalaa taikka etuuksien tasoa, edellyttäen että säännöksessä asetetun tukemisvelvoitteen toteutuminen ei vaarannu. Myöskään esimerkiksi taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 6/1976) ei ole katsottu asettavan ehdotonta ns. heikentämiskieltoa, mutta sopimuksen noudattamista valvovan komitean kannanoton mukaan heikennysten tulee perustua erittäin huolelliseen harkintaan ja niiden tulee olla oikeutettuja ottaen huomioon sopimuksessa tunnustetut oikeudet kokonaisuudessaan sekä valtion käytettävissä olevat voimavarat (TSS-komitea, yleissuositus nro 3, kpl 9).

Ehdotettua sääntelyä on siten arvioitava kokonaisuutena, ottaen huomioon myös muut julkisen vallan tukitoimet, kuten lapsen oikeus maksuttomaan esiopetukseen. Arvioinnissa on otettava huomioon, että perustuslain 19 §:n 3 momentti korostaa perheen merkitystä lapsen luonnollisena elin- ja kasvuympäristönä. Päävastuu lapsen kehityksestä ja kasvatuksesta kuuluu perheelle, erityisesti lapsen vanhemmille tai muille lapsen huollosta lain mukaan vastaaville (HE 309/1993 vp, s. 71 —). Myös YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 18 artiklassa todetaan, että vanhemmilla tai muilla huoltajilla ja holhoojilla on ensisijainen vastuu lapsen kasvatuksesta ja kehityksestä.

Ehdotetut muutokset merkitsisivät toteutuessaan subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden huomattavaa kaventamista nykyiseen verrattuna. Tämän seikan merkitystä korostaa nykyisenkaltaisen varhaiskasvatusjärjestelmän pedagogista sisältöä painottava luonne entisenkaltaiseen päivähoitoon verrattuna. Varhaiskasvatuksen on katsottu luovan merkittävän perustan lapsen oppimiselle, minkä lisäksi varhaiskasvatuksessa tunnistetut mahdolliset oppimisen ongelmat ovat tärkeitä syrjäytymiskehityksen ehkäisemisessä (SiVM 29/2014 vp).

Koska osa lapsista olisi uudistuksen jälkeen päiväkodissa tai perhepäivähoidossa osapäiväisesti tai osaviikkoisesti, muiden ollessa siellä täysipäiväisesti, olisi varhaiskasvatuksen tavoitteet vaikeampaa saavuttaa täysimääräisesti ja lasten kannalta yhdenmukaisesti nykytilanteeseen verrattuna. Tämän seikan merkitystä korostaa, että päivähoitoasetuksen 6 §:ssä säädetyn mukaisesti hoito- ja kasvatustehtävissä olevien sosiaalihuollon ammattihenkilöiden vähimmäismäärä suhteessa hoidettavana olevien yli kolmevuotiaiden lasten määrään on eri kokopäiväisten (1.8.2016 alkaen vähintään yksi hoitaja enintään kahdeksaa lasta kohden) ja osapäiväisten (vähintään yksi hoitaja enintään kolmeatoista lasta kohden) kohdalla. Vaatimusten erilaisuudesta johtuen lapsia saattaa siten ajoittain olla kutakin hoitajaa kohden enemmän kun kyse on osapäiväistä hoitoa saavista, esimerkiksi jos kaikki osapäiväiset lapset tuodaan päiväkotiin aina aamupäiväksi.

Edellä mainitut seikat eivät kuitenkaan muuta sitä lähtökohtaa, että perustuslain 19 §:n 3 momentin näkökulmasta päävastuu lapsen henkisestä huolenpidosta ja kasvatuksesta on lapsen vanhemmilla tai muilla huoltajilla, ja julkisen vallan vastuulla on ainoastaan tukea näitä tässä tehtävässä. Oikeusministeriön käsityksen mukaan ehdotetun kaltainen osa-aikainen varhaiskasvatus on perustuslain 19 §:n kannalta riittävää, edellyttäen että se on sisällöllisesti hyvin suunniteltua ja toteutettua. Uudistus tuleekin ottaa huomioon varhaiskasvatuksen sisältöä suunniteltaessa ja toteutettaessa. Tämän tavoitteen saavuttamista henkilöstön riittävyyden osalta turvaa ehdotettu uusi varhaiskasvatuslain 5 §, jonka mukaan päiväkodissa ja perhepäivähoidossa tulee olla tarvittava määrä lain 4 a §:ssä tarkoitettua henkilöstöä, jotta varhaiskasvatukselle säädetyt tavoitteet voidaan toteuttaa.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin säännös oikeudesta yksilölliseen kasvuun korostaa lapsen yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamista (HE 309/1993 vp, s. 71 —). Tätä toteuttaa ehdotetun varhaiskasvatuslain 11 a §:n 4 momentti, jonka mukaan lapselle on järjestettävä varhaiskasvatusta kokopäiväisesti, jos se on tarpeen lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden takia taikka se on muutoin lapsen edun mukaista. Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 4 §:n 3 momentissa säädettäisiin vastaavasti oikeudesta saada mainittujen edellytysten täyttyessä korkeampaa hoitorahaa. Oikeusministeriö pitää ehdotetunkaltaisten säännösten ottamista mainittuihin lakeihin käsillä olevan uudistuksen yhteydessä perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta tärkeänä.

Ehdotukset perustuslain 6 §:n kannalta

Ehdotettua sääntelyä on arvioitava myös perustuslain 6 §:n kannalta. Pykälä sisältää yleisen yhdenvertaisuuslausekkeen (1 momentti), syrjintäkiellon (2 momentti), säännöksen lasten kohtelemisesta tasa-arvoisesti yksilöinä ja säännöksen lasten oikeudesta vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti (3 momentti) sekä säännöksen sukupuolten tasa-arvon edistämisestä (4 momentti).

Yleisellä yhdenvertaisuuslausekkeella ilmaistaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate. Siihen sisältyy vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa sekä mielivallan kielto (HE 309/1993 vp, s. 42). Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä eri asemaan. Lausekkeella ei kuitenkaan edellytetä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia (idem). Keskeistä on, voidaanko kulloisetkin erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Valiokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, etteivät erottelut saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 37/2010 vp).

Uudistusta on arvioitava myös perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkiellon kannalta, sillä lapsen oikeus saada enemmän kuin 20 tuntia viikossa kunnan järjestämää varhaiskasvatusta riippuu ehdotetun varhaiskasvatuslain 11 a §:n 2 momentin mukaan vanhempien asemasta työ- ja koulutusmarkkinoilla, mitä seikkaa voidaan pitää perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuna muuna henkilöön liittyvänä syynä. Vastaavasti myös yksityisen hoidon tuen hoitorahan määrä riippuisi ehdotetun sääntelyn mukaan näistä seikoista (2. lakiehdotuksen 4 §:n 4 mom). Syrjintäkieltosäännöksellä ei kuitenkaan ole kielletty kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on erottelun hyväksyttävyyden lisäksi kiinnitetty huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (ks esim. PeVL 23/2012 vp).

Ehdotuksia perustuslain yleisen yhdenvertaisuuslausekkeen ja syrjintäkiellon kannalta arvioitaessa on olennaista, että yhtäältä kunnan järjestämän varhaiskasvatuksen laajuus ja toisaalta yksityisen hoidon tuen suuruus määräytyisivät sen mukaan, mikä on lapsen tosiasiallinen tarve saada varhaiskasvatusta, ottaen huomioon hänen vanhempiensa tai muiden huoltajiensa mahdollisuus vastata lapsen huolenpidosta ja hoidosta. Tässä yhteydessä on merkityksellistä, että edellä todetun mukaisesti pääasiallinen vastuu lapsen kasvatuksesta ja hyvinvoinnista on perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisesti vanhemmilla tai muilla huoltajilla. Merkityksellistä on myös, että kaikilla lapsilla olisi jatkossa oikeus 20 tunnin määräiseen kunnan järjestämään varhaiskasvatukseen viikossa, minkä lisäksi yksityisen hoidon tuen hoitorahaa maksettaisiin vastaavasti 20 viikkotunnin mukaisesti. Edelleen voidaan viitata siihen, että lapsen oikeuksien yleissopimuksen 18 artiklan 3 kohdassa edellytetään sopimusvaltion ryhtyvän kaikkiin asianmukaisiin toimiin taatakseen, että työssäkäyvien vanhempien lapsilla on oikeus hyödyntää heille tarkoitettuja lastenhoitopalveluita ja –laitoksia. Sopimus ei siten edellytä julkisen vallan järjestävän mainittuja palveluita muille kuin työssäkäyvien vanhempien lapsille.

Edellä mainittujen seikkojen perusteella voidaan todeta ehdotetulla erottelulla olevan hyväksyttävä peruste, sillä se perustuu ratkaisevasti ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla lapsen huoltajien olosuhteiden erilaisuuteen. Ehdotettua erottelua ei myöskään voida pitää kohtuuttomana tai epäsuhtaisena. Ehdotettu uudistus ei siten oikeusministeriön käsityksen mukaan ole ongelmallinen perustuslain 6 §:n kannalta.

Ehdotukset perustuslain 16 §:n kannalta

Ehdotetulla uudistuksella on varhaiskasvatuksen pedagogiset painotukset huomioon ottaen vähintäänkin välillinen yhteys myös perustuslain 16 §:ssä turvattuihin sivistyksellisiin oikeuksiin. Ehdotetun varhaiskasvatusoikeuden kavennuksen ei kuitenkaan voida katsoa rajoittavan mainituista oikeuksista nauttimista, eivätkä ehdotetut muutokset siten muodostu ongelmallisiksi myöskään tältä kannalta.

Ehdotukset perustuslain 10 §:n kannalta

Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 24 §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettävän Kansaneläkelaitoksen oikeudesta ilmoittaa kunnalle ”salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä maksutta tietoonsa saamat lapsen varhaiskasvatusoikeuden laajuuteen mahdollisesti vaikuttavat seikat.” Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä säädetyn henkilötietojen suojan kannalta.

Esityksen perusteluissa ei tarkemmin kuvata, mitä ehdotetussa säännöksessä tarkoitetaan ”lapsen varhaiskasvatusoikeuden laajuuteen mahdollisesti vaikuttavilla seikoilla”. Ehdotetun varhaiskasvatuslain 11 a §:n mukaan vanhempien tai huoltajien työllisyystilanne, opiskeleminen, yrittäjyys, kuntoutukseen osallistuminen, työllistymistä edistävään palveluun osallistuminen ja muut vastaavat syyt vaikuttavat varhaiskasvatusoikeuden laajuuteen. Myös lapsen kehitykseen, tuen tarpeeseen tai perheen olosuhteisiin muutoin liittyvät seikat vaikuttavat varhaiskasvatusoikeuden laajuuteen.

Ehdotuksessa tarkoitetut Kelalla olevat tiedot ovat salassa pidettäviä ja osin arkaluonteisia henkilötietoja, ja kuuluvat näin ollen yksityisyyden suojan ydinalueeseen. Perustuslakivaliokunta on tällaisissa yhteyksissä katsonut, että tiedonsaantioikeus tai oikeus luovuttaa tällaisia tietoja edellyttää tietojen siirtämisen sitomista välttämättömyysvaatimukseen. Lisäksi perustuslakivaliokunta on katsonut, että tällaisessa sääntelyssä tulisi tarkoin eritellä mitä tietoja säännöksen nojalla luovutetaan (ks esim. PeVL 71/2014 vp, PeVL 62/2010 vp ja siinä viitatut perustuslakivaliokunnan lausunnot, PeVL 59/2010 vp).

Ehdotetussa momentissa oleva maininta tietojen luovuttamisesta maksutta lienee tarpeeton.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan ehdotettua momenttia voitaisiin täsmentää kuulumaan esimerkiksi seuraavasti:

Kansaneläkelaitoksella on oikeus ilmoittaa kunnalle salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä tietoonsa saamansa seikat, jotka ovat välttämättömiä arvioitaessa lapsen varhaiskasvatusoikeuden laajuutta.