Veli-Pekka Viljanen

HE 80/2015 vp LAEIKSI VARHAISKASVATUSLAIN SEKÄ LASTEN KOTIHOIDON JA YKSITYISEN HOIDON TUESTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 18.11.2015

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi nykyisiä säännöksiä lapsen ns. subjektiivisesta oikeudesta kunnan järjestämään varhaiskasvatukseen. Jokaisella lapsella olisi esityksen mukaan oikeus saada varhaiskasvatusta 20 tuntia viikossa. Lapsella olisi kuitenkin oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen, mikäli lapsen vanhemmat tai muut huoltajat työskentelevät kokoaikaisesti taikka opiskelevat, toimivat yrittäjinä tai ovat omassa työssä päätoimisesti. Lapsella olisi lisäksi oikeus tarpeen mukaan 20 tuntia laajempaan varhaiskasvatukseen huoltajan osa-aikaisen tai väliaikaisen työssäkäynnin, työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen, kuntoutuksen tai muun vastaavan syyn vuoksi. Varhaiskasvatusta olisi kuitenkin järjestettävä kokopäiväisesti, jos se on tarpeen lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden takia taikka sen on muutoin lapsen edun mukaista. Vastaavat muutokset tehtäisiin myös lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain yksityisen hoidon tukea koskeviin säännöksiin. Tämä merkitsisi yksityisen hoidon tuen alentamista vastaavien periaatteiden mukaisesti.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Päivähoitopalveluja on alun perin pidetty yhtenä perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuna palvelujärjestelmänä. Kyseisen säännöksen ensimmäinen virke ei perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan kuitenkaan turvaa mitään nykyistä tapaa tarjota lasten päivähoitopalveluja. Tältä osin perustuslain mukainen edellytys on, että näitä palveluja on riittävästi (PeVL 11/1996 vp, s. 2). Perustuslain 19 §:n 3 momentti ei sellaisenaan edellytä, että lapsella olisi subjektiivinen oikeus kunnan järjestämään päivähoitoon eli nykylainsäädännön terminologian mukaan varhaiskasvatukseen.

Kunnan järjestämä lasten päivähoito ja sitä täydentävät kotihoidon ja yksityisen hoidon tukijärjestelmät ovat esimerkkejä järjestelmistä, jotka toteuttavat perustuslain 19 §:n 3 momentin toisen virkkeen julkisen vallan lapsen huolenpidosta vastaavien tukivelvoitetta (ks. esim. PeVL 11/1996 vp, s. 2). Julkisen vallan velvollisuutta tukea lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuutta turvata lapsen hyvinvointi ja kasvu on kuitenkin perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti tarkasteltava kokonaisuutena. Säännöksen vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista heikennystä esimerkiksi perheen aineelliseen tukemiseen (PeVL 25/2012 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta on myös perustuslain 19 §:n 3 momentin osalta omaksunut lähtökohdan, jonka mukaan säännöksen tarkoittamien etuuksien tasoa mitoitettaessa otetaan huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila, Valiokunta on pitänyt valtiontalouden säästötavoitetta taloudellisen laskusuhdanteen aikana hyväksyttävänä perusteena puuttua jossain määrin esimerkiksi lapsilisien tasoon, kunhan sääntely ei kokonaisuutena arvioiden vaaranna perustuslaissa asetettua tukemisvelvoitetta (PeVL 25/2012 vp, s. 2-3).

Päivähoitojärjestelmän sijasta lainsäädännössä puhutaan nykyisin varhaiskasvatuksesta. Samalla varhaiskasvatus on hallinnollisesti siirretty sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, ettei varhaiskasvatusta koskevaa sääntelyä olisi ensisijaisesti arvioitava perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuna sosiaalipalveluna, johon kohdistuu riittävyysvaatimus, sekä yhtenä keinona toteuttaa julkisen vallan velvollisuutta tukea lapsen huolenpidosta vastaavia. Tässä suhteessa perustuslain terminologia on autonominen suhteessa tavallisessa lainsäädännössä tehtäviin luokitteluihin. Siirtyminen puhumaan varhaiskasvatuksesta on kuitenkin tuonut arviointiin mukaan myös sivistyksellisten oikeuksien elementin (PL 16 § 2 mom,), joskaan tällä ei käsillä olevassa arviointitilanteessa ole ratkaisevaa merkitystä.

Oikeus varhaiskasvatukseen on nimenomaan lapsen oikeus. Tästä syystä sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on merkityksellinen erityisesti perustuslain 6 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan säännöksellä halutaan korostaa, että lapsia tulee kohdella sekä aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina, periaatteessa yhtäläiset perusoikeudet omaavina ihmisinä että keskenään yhdenvertaisesti (HE 309/1993 vp, s. 45).

Sinänsä hallituksen esitys merkitsee varsin huomattavaa muutosta oikeuteen varhaiskasvatukseen. Esityksen perustelujen mukaan varhaiskasvatusoikeuden arvioidaan muuttuvan koko-

päiväisestä osa-aikaiseksi 6,7 %:lla lapsista eli noin 11 100 lapsen osalta (ks. HE, s. 24). Näiden lasten osalta varhaiskasvatusoikeuden heikennys on merkittävä. Toisaalta heikennys kohdistuisi vain niihin lapsiin, joiden vanhempi tai muu huoltaja jää hoitamaan perheen muuta lasta kotona tiettyjen perhevapaiden ja –etuuksien nojalla tai ei ole muusta syystä työssä tai opiskele (ks. HE, s. 31). Heikennyksen valtiosääntöoikeudellisen arvion osalta on kuitenkin huomattava, ettei perustuslain 19 §:n 3 momentin ole katsottu edellyttävän nimenomaisesti nykyisen sisältöistä kokopäiväistä subjektiivista julkisen vallan järjestämää päivähoitopaikkaa (= varhaiskasvatusta). Perustuslain 19 §:n 3 momentin perusteluissa korostettiin päinvastoin sitä, että päävastuu lapsen kehityksestä ja kasvatuksesta kuuluu perheelle, erityisesti lapsen vanhemmille tai muille lapsen huollosta lain mukaan turvaaville (HE 309/1993 vp, s. 71).

Ehdotuksen mukaan subjektiivinen oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen ei koskisi tilanteita, joissa vanhemmilla olisi mahdollisuus itse hoitaa lasta kotona. Tällöinkin lapsella olisi aina oikeus 20 tunnin viikottaiseen varhaiskasvatukseen. Perustuslain 6 §:n 3 momentin kannalta on nähdäkseni ratkaisevan tärkeää, että lapsella olisi kaikissa tapauksissa subjektiivinen oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen, jos se on tarpeen lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden takia taikka se olisi muutoin lapsen edun mukaista. Viime kädessä lapsen etu siis ratkaisisi yksittäistapauksessa lapsen oikeuden kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen. Tämän lisäksi on huomattava, että kaikilla lapsilla säilyisi edelleen subjektiivinen oikeus osa-aikaiseen 20 viikkotunnin mittaiseen varhaiskasvatukseen.

Esitys merkitsisi sinänsä sitä, että oikeus varhaiskasvatukseen määräytyisi eri tavoin sen perusteella, ovatko lapsen vanhemmat työttömiä vai työelämässä jne. Perustuslain 19 §:n 3 momentti ei kuitenkaan sulje pois lainsäätäjän mahdollisuutta säätäessään oikeudesta sosiaalipalveluihin suorittaa myös tietynlaista tarveharkintaa (vrt. PL 19 §:n 2 momentin osalta hallituksen perusoikeusuudistusta koskevan esityksen nimenomainen maininta, jonka mukaan säännös ei aseta esteitä sille, että järjestelmiin voidaan sisällyttää myös tarveharkintaa koskevia säännöksiä, HE 309/1993 vp, s. 70). Perustuslakivaliokunta on myös vakiintuneesti katsonut, ettei perustuslain 6 §:n yleisestä yhdenvertaisuussäännöksestä johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Keskeistä tällöin on, voidaanko erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla ja että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 11/2012 vp, s. 2).

Esityksen taustalla ovat ennen muuta julkisen talouden säästötavoitteet (HE, s. 23-28) eli kuten esityksen perusteluissa todetaan: ”tavoitteena on turvata varhaiskasvatusoikeus jokaiselle lapselle ja perheelle riittävällä tasolla ottaen huomioon talouden realiteetit” (HE, s. 21). Tällaisilla säästötavoitteilla voidaan perustuslakivaliokunnan aikaisempaa tulkintalinjaa seuraten oikeuttaa perusoikeuden toteutumistason jonkinasteinen heikentäminen nykyiseen verrattuna. Tässä tapauksessa heikennys olisi osan perheistä kohdalla merkittävä, mutta näiden perheiden osalta täysipäiväistä oikeutta varhaiskasvatukseen ei voitane pitää ehdottoman välttämättömänä, koska ainakin toinen vanhemmista olisi kotona. Perustuslain 6 §:n 3 momentin lapsen oikeuksia koskevan säännöksen osalta olennaista on, että jokaisella lapsella olisi edelleen oikeus varhaiskasvatukseen, vaikka vain osa-aikaiseen, ja viime kädessä myös kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen, jos se on tarpeen lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden takia taikka se on muutoin lapsen edun mukaista.

Kokonaisarviona päädyn edellä olevan perusteella siihen, että ehdotetulla tavalla määriteltynä hallituksen esityksen sisältämät lakiehdotukset täyttävät vielä riittävällä tavalla perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetyn julkisen vallan velvollisuuden tukea lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Ehdotetussa muodossa sääntely mahtuu myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn sallimaan lainsäätäjän harkintamarginaaliin. Lakiehdotukset ovat siten käsiteltävissä eduskunnassa tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.