OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ
Yleissivistävän koulutuksen ja varhaiskasvatuksen osasto

Lausunto
9.5.2016

Perustuslakivaliokunta 11.5.2016

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista sekä varhaiskasvatuslain 13 §:n ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta (HE 60/2016 vp)

Opetus- ja kulttuuriministeriössä on valmisteltu hallituksen esitys uudeksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaiksi. Varhaiskasvatus siirrettiin vuoden 2013 alusta lukien sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalalta opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle. Tuolloin päätettiin, että varhaiskasvatuksesta perittäviin maksuihin sovellettaisiin edelleen sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja koskevia säännöksiä. Uudella varhaiskasvatuksen asiakasmaksulailla hallinnonalasiirto saataisiin myös maksujen osalta päätökseen.

Hallituksen esityksen kannalta keskeisiä perusoikeuksia ovat perustuslain 19 §:n mukainen oikeus sosiaaliturvaan, 16 §:n mukaiset sivistykselliset oikeudet ja 10 §:n mukainen yksityiselämän suoja. Lisäksi on huomioitava perustuslain 121 §:n turvaama kuntien itsehallinto.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perusoikeuksia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp) lasten päivähoito on mainittu esimerkkinä sellaisesta järjestelmästä, joka toteuttaa julkisen vallan tehtävää tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Säännös kattaa kaiken opetuksen aina varhaiskasvatuksesta ylimpään opetukseen. Kun varhaiskasvatus siirrettiin opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle, siitä tuli sivistyksellinen palvelu ja se lakkasi muodollisjuridisesti olemasta sosiaalipalvelu. Varhaiskasvatus sisältää kuitenkin edelleen myös sosiaalihuollon kaltaisia huolenpidon ja kasvatustyön tukemiseen sisältäviä elementtejä minkä vuoksi perustuslain 19 §:n 3 momentin tulkinta on edelleen huomioitava varhaiskasvatusta koskevia säännöksiä arvioitaessa.

Vaikka julkisella vallalla onkin velvollisuus tukea perheen mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu, päävastuu lapsen kehityksestä ja kasvatuksesta kuuluu perheelle. Vaikka oikeus varhaiskasvatukseen sinänsä on perustuslailla turvattu, on varhaiskasvatusta kuitenkin aina pidetty maksullisena palveluna. Hallituksen esitykseen sisältyvää maksujen korottamista voidaan kuitenkin pitää jonkinasteisena perustuslain 19 §:n 3 momentin tarkoittaman lapsiperheiden tuen heikennyksenä.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin lausunnossaan 25/2012 vp katsonut, että sosiaaliturvaan liittyviä etuuksia mitoitettaessa voidaan ottaa huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila, mutta perustuslaissa asetettu lapsiperheiden tukemisvelvoite ei saa tällöin kokonaisuutena arvioiden vaarantua. Myöskään taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 6/1976) ei ole katsottu asettavan ehdotonta heikentämiskieltoa.

Perusoikeuksien toteutumisen kannalta olennaista onkin, että varhaiskasvatuksesta perittävää maksua ei määrätä niin korkeaksi, että se tosiasiallisesti siirtäisi palvelun sitä tarvitsevan ulottumattomiin. Sosiaalipal-

veluista perittävien maksujen määräämisen siten, että niitä tarvitsevilla on mahdollisuus palveluja myös käyttää, on perustuslakivaliokunta kiinnittänyt huomiota mm. lausunnossaan PeVL 39/1996.

Hallituksen esityksessä maksujen korotukset ehdotetaan toteutettavaksi siten, että ne pääosin kohdentuvat perheisiin, jotka kuuluvat Tilastokeskuksen tulonjakotilastossa kolmeen ylimpään tulodesiiliin. Pienemmissä tuloluokissa maksujen korotukset ovat vähäisiä. Kaikkein pienituloisimpien kahden ja kolmen hengen perheissä varhaiskasvatuksesta perittävät maksut laskisivat. Myös niin kutsuttu nollamaksuluokka säilyisi. Tällä turvattaisiin kaikkein pienituloisimpien perheiden lapsille mahdollisuus osallistua varhaiskasvatukseen maksun sitä estämättä. Lisäksi esityksen 14 §:n mukaan maksu olisi jätettävä perimättä tai sitä olisi alennettava, mikäli maksun periminen vaarantaisi perheen toimeentulon edellytyksiä tai elatusvelvollisuuden toteuttamista. Maksua olisi aina alennettava tai jätettävä perimättä ennen toimeentulotuen myöntämistä asiakkaalle. Esityksen ei siten voida katsoa vaarantavan lapsen mahdollisuutta osallistua varhaiskasvatukseen.

Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu. Hallituksen esityksen 17 §:ssä säädetään varhaiskasvatuksen tehtäviä hoitavan viranomaisen oikeudesta saada viranomaisilta ja muilta pykälässä mainituilta tahoilta palvelun käyttäjän ja hänen perheensä taloudellista asemaa koskevat maksun suuruuteen olennaisesti vaikuttavat tiedot ja selvitykset, jotka ovat viranomaiselle maksun määräämiseksi välttämättömiä. Pykälän 2 momentissa velvollisuus ulotetaan myös rahalaitokseen. Säännös on yksityisyyden suojan kannalta merkityksellinen. Vastaavansisältöinen säännös on sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 20 §:ssä. Käsitellessään kyseisen lain säätämiseen johtanutta hallituksen esitystä (HE 137/1999 vp) perustuslakivaliokunta antoi esityksestä lausunnot PeVL 7/2000 vp ja PeVL 7a/2000 vp. Nyt esillä olevan hallituksen esityksen 17 § on muotoiltu ottaen huomioon mitä perustuslakivaliokunta on näissä lausunnoissa lausunut. Esityksen myötä asiakkaan yksityisyyden suoja pikemminkin paranee, koska tietojenantovelvollisten piiriä on supistettu jättämällä pois sosiaalipalvelun tuottaja sekä terveyden- ja sairaanhoitotoimintaa harjoittavat yhteisö.

Hallituksen esityksen käsittelyssä on otettava huomioon myös perustuslain 121 §, joka turvaa kuntien itsehallinnon. Pykälän 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista uusista tehtävistä säädetään lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan perustuslailla suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaan oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Itsehallinnon periaatteeseen myös kuuluu, että kunta itse päättää tehtävistä, joita se ottaa hoidettavakseen ja että muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla.

Varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuudesta säädetään varhaiskasvatuslaissa. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulain mukaan kunnallisista palveluista voidaan periä maksu palvelun käyttäjältä, jollei lailla toisin säädetä. Esitys ei muuta kunnan tehtäviä varhaiskasvatuksen järjestämisessä tai mahdollisuutta periä toiminnasta maksuja. Maksu määräytyisi kuten nykyisinkin, perheen koon ja tulojen sekä lapsen varhaiskasvatuksessa viettämän ajan perusteella. Myös maksun määräämisen perusteena olevat tulot säilyisivät ennallaan. Lakiehdotuksen ei siten voida katsoa puuttuvan perustuslailla suojattuun kunnalliseen itsehallintoon.

Edellä esitetyin perustein hallitus katsoo, että lakiehdotus ei loukkaa perustuslaissa säädettyjä perusoikeuksia ja se voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.