Johannes Heikkonen
Turun Yliopisto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Taustaa

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista. Esitys pohjautuu voimassa oleviin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja koskeviin säännöksiin, mutta siirtää varhaiskasvatusta koskevat maksut oman lainsäädäntönsä alle. Uudessa ehdotetussa erillislaissa asiakasmaksun määräytymisen perusteet säilyisivät ennallaan.

Kunnille asetettuja enimmäismaksuja ehdotetaan pääosin korotettaviksi mutta osin myös alennettaviksi. Merkittävin ehdotettu muutos liittyy perittävän enimmäismaksun korottamiseen 22 prosentilla. Kyseisen enimmäismaksun alle jääviä maksuja esitetään myös korotettavaksi, mutta huomattavasti enimmäismaksuja vähemmän. Maksujen määräämisen perusteena olevia tulorajoja esitetään korotettavaksi siten, että pienituloisten yhden ja kahden lapsen yksihuoltajien asiakasmaksut pienenevät jonkin verran. Näiden muutosten ohella maksutonta varhaiskasvatusta koskeva sääntely niin sanotusta 0-maksuluokasta ehdotetaan säilytettävän ennallaan, jolloin alle 27 euron maksua ei perittäisi.

Esityksen suhde perustuslakiin

Hallituksen esityksessä on tuotu esiin (s.48-54) ehdotetun lain perustuslaillisia ulottuvuuksia useammassa suhteessa. Merkitykselliseksi on nostettu perustuslain 19 §:n mukainen oikeus sosiaaliturvaan, 16 §:n mukaiset sivistykselliset oikeudet ja 10 §:n mukainen yksityiselämän suoja. Lisäksi esityksessä katsotaan olennaiseksi huomioida lakiehdotuksen suhde perustuslain 121 §:n turvaamaan kuntien itsehallintoon. Näiden ohella valtiosääntöisen arvion kannalta olennaisena

voidaan pitää perustuslain 6 §:ssä asettua yhdenvertaisuusvaatimusta ja syrjintäkieltoa, jotka asettavat vaatimuksia kaikelle lainsäädännölle.

Yhdyn pääosin hallituksen esityksessä esitettyihin valtiosääntöisiin huomioihin. Kunnallisen itsehallinnon osalta esitys ei muuta kunnille varhaiskasvatuslailla asetettuja tehtäviä eikä kunnille nykylainsäädännöllä annettua mahdollisuutta periä varhaiskasvatuksesta asiakasmaksuja. Ehdotusta voidaan pitää kunnallisen itsehallinnon kannalta ongelmattomana.

Yksityiselämän suoja

Yksityiselämän suojan osalta olennaisena esityksessä voidaan pitää lakiesityksen 17 §:ää, jonka mukaan viranomaisilla, yhteisöillä ja muilla tahoilla olisi velvollisuus luovuttaa varhaiskasvatuksen tehtäviä hoitavalle viranomaiselle palvelun käyttäjän ja hänen perheensä taloudellista asemaa koskevat maksun suuruuteen olennaisesti vaikuttavat tiedot ja selvitykset, jotka ovat viranomaiselle tässä laissa säädetyn maksun määräämiseksi välttämättömiä. Pykälän 2 momentissa velvollisuus luovuttaa tietoja ulotettaisiin myös rahalaitokseen.

Viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta arvioidessaan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen Perustuslakivaliokunnan säännönmukaisen kannan mukaan 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. Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 71/2014 vp, PeVL 62/2010 vp, s. 4/I ja PeVL 59/2010 vp, s. 4/I)).

Nyt käsillä olevan lakiesityksen 17 §:n perusteluiden mukaan tarkoituksena ei olisi automaattisesti tarkistaa kaikkien varhaiskasvatuksen palveluja käyttävien taloudellista asemaa tai pankkitilitietoja vaan ehdotettu velvollisuus luovuttaa tietoja olisi sidottu tietojen välttämättömyysvaatimukseen.

Lisäksi tietojen saanti on kohdistettu maksun määräämiseksi olennaisesti vaikuttaviin tietoihin ja selvityksiin. Lakiesityksen 17 §:n 2 momentissa esitetylle pankkitietojen saamiselle asetetaan vielä lisäedellytyksiä. Esityksessä esitettyä yksityiselämän rajoitusta voidaan pitää perustuslakivaliokunnan käytännön valossa niin riittävän täsmällisenä ja tarkkarajaisena kuin hyväksyttävänä ja oikeasuhtaisena, kun maksujen määräämisen kannalta olennaisten tietojen hankkiminen ei olisi mahdollista yksityiselämään vähemmän puuttuvin keinoin.

Julkisen vallan tukemisvelvollisuus ja oikeus varhaiskasvatukseen

Varhaiskasvatuksen järjestäminen kiinnittyy Suomessa valtiosääntöisesti kahteen julkiselle vallalle asetettuun toteuttamisvelvoitteeseen, eli toisaalta 16.2 §:ssä asetettuun velvollisuuteen turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä, sekä toisaalta 19.3 §:ssä asetettuihin velvollisuuksiin toisaalta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä sekä toisaalta tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Julkisen vallan turvaamisvelvoitteen osalta esityksen merkittävin kysymys nyt esillä olevassa hallituksen esityksessä liittyy siihen, miten ehdotuksessa esitetyt varhaiskasvatuksen maksujen korotukset suhteutuvat perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetettuihin velvollisuuksiin tukea perheitä niiden kasvatustehtävässä. Vaikka varhaiskasvatus on hallinnollisesti siirretty sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle on perustuslakivaliokunta katsonut, että tämä ei 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 (PeVL 12/2015 s.3).

Valtiolle asettuvien velvollisuuksien ohella varhaiskasvatusta on Suomessa perinteisesti arvioitu myös lapsen oikeutena ja perustuslakivaliokunta on tuoreltaan korostanut tätä näkökantaa (PeVL 12/2015 s.3). Tästä syystä sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on merkityksellinen myös 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). Tässä suhteessa maksukorotuksia tulee tarkastella myös siinä suhteessa miten ne vaikuttavat tämän oikeuden toteutumiseen.

Julkisen vallan velvollisuutta tukea lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuutta turvata lapsen hyvinvointi ja kasvu on perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti tarkasteltava kokonaisuutena. Perustuslain 19 §:n 3 momentti ei sellaisenaan edellytä esimerkiksi lapsen subjektiivista oikeutta kunnan järjestämään päivähoitoon (PeVL 12/2015 s.3). Kyseisen säännöksen ensimmäinen virke ei perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan turvaa mitään nimenomaista tapaa tarjota lasten päivähoitopalveluja, vaan tältä osin perustuslain mukainen edellytys on, että palveluja on riittävästi (PeVL 11/1995 vp, s. 2). Päävastuu lapsen kehityksestä ja kasvatuksesta kuuluu perheelle, erityisesti lapsen vanhemmille tai muille lapsen huollosta lain mukaan vastaaville (HE 309/1993 vp, s. 71). Vaikka oikeus varhaiskasvatukseen sinänsä on perustuslailla turvattu, on varhaiskasvatusta aina pidetty maksullisena palveluna.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, voidaan varhaiskasvatuksesta perittävien maksujen korottamista pitää ”jonkinasteisena perustuslain 19 §:n 3 momentin tarkoittaman lapsiperheiden tuen heikennyksenä” (s.50). Tämä heikennys kohdistuu esityksessä muutamia erityisen heikossa asemassa olevia perheitä lukuun ottamatta kaikkiin varhaiskasvatuksen maksuja maksaviin perheisiin, mutta kuitenkin siten, että sen vaikutukset kohdistuvat kaikkein tuntuvimmin keski- ja hyvätuloisiin.

Maksukorotusten vaikutuksia arvioitaessa on mielekästä tehdä ero toisaalta ylimpään ja toisaalta muihin maksuluokkiin tehtäviin korotuksiin. Kun muihin kuin ylimpään maksuluokkaan kohdistuvia maksujen korotuksia ei voida pitää niin absoluuttisesti kuin suhteellistikaan arvioituina erityisen huomattavina, katson että niiden osalta ei voida katsoa muodostuvan olennaista heikennystä valtion perustuslain 19 § 3 momentissa asettuvaan tukemisvelvoitteeseen. Varhaiskasvatuksesta perittävien maksujen ei tältä osin voida korotusten jälkeen katsoa asettuvan niin korkeiksi, että nimenomaisesti nyt ehdotettu korotus siirtäisi palvelun sitä tarvitsevan ulottumattomiin.

Koska ylimpään maksuluokkaan kohdistuvat korotukset poikkeavat huomattavasti muihin maksuluokkiin tehtävistä korotuksista, on niiden vaikutuksia mielekästä tarkastella erikseen.

Nimenomaan näiden perheiden kohdalla maksujen korotukset merkitsevät huomattavasti suurempaa heikennystä niiden julkiselta vallalta saamaan tukeen, kun korotukset merkitsevät ylimmillään jopa 22% korotusta perittäviin maksuihin

Perustuslakivaliokunta on 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 ja PeVL 10/2015 vp). Esityksen taustalla olevaa tavoitetta lisätä kuntien maksukertymää taloudellisesti edellä kuvatun kaltaisessa tilanteessa voidaan pitää tällaiseen säästötavoitteeseen rinnastuvana.

Ehdotetut korotukset merkitsevät merkittävää heikennystä ylimpään maksuluokkaan kuuluvien perheiden saamaan tukeen, ja suhteellisesti erityisen merkittävää leikkausta tämän maksuluokan tulorajojen alapäähän sijoittuville perheille. Kokonaisuudessaan korotukset on kohdistettu perheiden maksukyvyn suhteen kuitenkin siten, ettei niillä voida ennakoida olevan sellaista suoraa ja välitöntä vaikutusta lapsen yhdenvertaiseen oikeuteen saada varhaiskasvatusta, joka ylittäisi lainsäätäjän harkintamarginaalin. Perustuslakivaliokunta on 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). Vielä korotusten jälkeenkin asiakasmaksujärjestelmän voidaan katsoa riittävällä tavalla tukevan lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu ja täyttävän tavalla perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetyn julkisen vallan velvollisuuden. Tässä suhteessa korotusten vaikutuksia ei voida pitää edellä mainituin tavoin kohtuuttomina

Valtion perheisiin kohdistuvan tukemisvelvollisuuden ja lapsen varhaiskasvatukseen kiinnittyvän subjektiivisen oikeuden ohella varhaiskasvatuksen laajalla saatavuudella on ollut perinteisesti keskeinen merkitys sukupuolten väliselle tasa-arvolle. Nyt käsillä olevassa esityksessä asiakasmaksujen korotusten vaikutuksia sukupuolten tasa-arvoon ja suhteessa perustuslain 6 §:n

tasa-arvopäämääriin on käsitelty hyvin suppeasti. Esityksessä todetaan että korotukset saattavat johtaa tilanteeseen jossa ”perheet päättävät käyttää kotihoidon tukea mahdollisesti aiemmin suunniteltua pidempään” (s. 29), mutta todetaan kokonaisuutena olevan ”erittäin vaikea arvioida, mikä vaikutus esityksellä on perheen valintoihin” (s. 29). Samoin esityksessä todetaan myös, että ”asiakasmaksujen pienikin korottaminen voi vähentää halukkuutta osallistua työelämään ja esimerkiksi pidentää kotihoidon tukijaksoja” ja katsotaan esityksen sukupuolivaikutuksia tämän vuoksi olevan ”vaikea arvioida”. Kun tiedetään että kodinhoidon tukea käyttävät erityisesti naiset ja tämän lisäksi voidaan ennakoida ettei maksujen korottamisella voida todennäköisesti olettaa olevan ainakaan varhaiskasvatuksen käyttöä lisäävää vaikutusta, voidaan maksujen korotuksella selvästi olettaa olevan sellaisia erityisesti naisten asemaan liittyviä vaikutuksia, joita myös hallituksen esityksessä olisi ollut syytä tarkemmin tarkastella. Vaikkei perustuslain 6 §:n yleisestä yhdenvertaisuussäännöksestä johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn, edellyttäisi asiantuntija-arvion antaminen ehdotuksen valtiosääntöisistä vaikutuksista tässä suhteessa pohjakseen kysymyksen perusteellisempaa tarkastelua myös esityksessä. Tältä osin pidän myös toivottavana että hallitus seuraisi lainsäädännön toimeenpanon tosiasiallisia vaikutuksia tasa-arvoon.

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

Johannes Heikkonen
10.5.2016