Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunnan pyydettyä minulta asiantuntijalausunnon *hallituksen esityksestä n:o 60/2016 vp Eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista sekä varhaiskasvatuslain 13 §:n ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta* esitän kohteliaimmin seuraavaa.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista. Laissa säädettäisiin kunnan järjestämässä päiväkoti- ja perhepäivähoidossa perittävistä asiakasmaksuista. Muusta kunnan järjestämästä varhaiskasvatuksesta kunta voisi periä päättämänsä asiakasmaksun. Esitys pohjautuu voimassa oleviin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja koskeviin säännöksiin. Maksu määräytyisi edelleen perheen koon ja tulojen sekä varhaiskasvatuksessa vietetyn ajan perusteella. Myös maksun määräämisen perusteena olevat tulot säilyisivät ennallaan.

Enimmäismaksua ehdotetaan korotettavaksi 22 prosenttia, ja nykyisen enimmäismaksun alle jääviä maksuja esitetään korotettavaksi hieman. Toisaalta maksun määräytymisen perusteena olevia tulorajoja esitetään korotettavaksi siten, että pienituloisten yhden ja kahden lapsen yksinhuoltajien asiakasmaksut pienenevät jonkin verran. Tämä parantaisi esityksen mukaan yksinhuoltajien edellytyksiä ottaa työtä vastaan.

Uudistusta perustellaan hallitusohjelman edellyttämällä kuntien 54 miljoonan suuruisella maksutulojen lisäyksellä.

Valtiosääntöoikeudellinen arvio

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, varhaiskasvatuslaki asettaa kunnan velvollisuudeksi huolehtia lasten päivähoidon järjestämisestä. Perustuslain 121.2 §:n mukaan kunnille asetettavista tehtävistä säädetään lailla, joten tässä on kyse kunnalle lailla asetetusta velvoitteesta. Aiemman päivähoitolain sijaan tuli vuonna 2015 varhaiskasvatuslaki, ja varhaiskasvatus siirrettiin hallinnollisesti sosiaali- ja terveysministeriön alaisuudesta opetus- ja kulttuuriministeriöön.

Vaikka varhaiskasvatuksessa ei enää muodollisesti ole kyse sosiaalipalvelusta, tämä ei estä sitä, etteikö varhaiskasvatusta tarkasteltaisi *perustuslain 19.3 §:n* kannalta. Viimeksi mainitussa säännöksessä todetaan, että julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Julkisen vallan on myös *tuettava* perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Lasten päivähoidon katsottiin perusoikeusuudistuksen yhteydessä olevan ko. säännöksessä mainittu järjestelmä. Siten myös nykyinen varhaiskasvatus luetaan edelleen perustuslain 19.3 §:n alaisuuteen. Perustuslaissa ei tosin sitouduta mihinkään tiettyyn järjestelmään, mutta päivähoitojärjestelmän katsottiin olevan yksi mahdollisuus tukea perheitä.

Päävastuu lapsen kehityksestä ja kasvatuksesta kuuluu kuitenkin em. lainkohdan mukaan perheelle ja muille lapsen huolenpidosta vastaaville. Suomea sitovan YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 18.3 artiklan mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin asianmukaisiin toimiin taatakseen, että työssäkäyvien vanhempien lapsilla on oikeus hyödyntää heille tarkoitettuja lastenhoitopalveluja ja –laitoksia.

Perustuslaki ei ole esteenä sille, että lasten päivähoidosta (varhaiskasvatuksesta) saadaan periä maksuja, mutta perustuslakivaliokunta on useassa tapauksessa todennut, että perittävät maksut eivät saa johtaa siihen, että palvelut siirtyvät niitä tarvitsevien ulottumattomiin tai johtaa siihen, että niitä tarvitsevat joutuvat turvautumaan perustuslain 19.1 §:ssä tarkoitettuun viimesijaiseen toimeentuloturvaan (ks. PeVL 39/1996 vp, PeVL 8/1999 vp ja PeVL 10/2009 vp). Koska esityksessä lähdetään nimenomaan siitä, että kaikkein pienituloisimpien kahden ja kolmen hengen perheissä varhaiskasvatuksesta perittävät maksut laskisivat ja myös ns. nollamaksuluokka säilyisi, maksuja voidaan pitää korotuksen jälkeenkin siinä mielessä kohtuullisina, että ne palvelut eivät siirry niitä tarvitsevien ulottumattomiin.

Perustuslakivaliokunta ei ole missään tilanteessa lähtenyt siitä, että sosiaaliturvan heikennykset olisivat ehdottomasti perustuslain vastaisia.[1] Valiokunta on lähtenyt siitä, että valtiontalouden säästötavoitetta taloudellisen laskusuhdanteen aikana voidaan pitää hyväksyttävänä perusteena puuttua jossain määrin sosiaalisia perusoikeuksia toteuttavien sosiaalietuuksien tasoon. Kun leikkauksia tehdään useaan otteeseen (päivähoitomaksujen korotukset + lapsilisien leikkaukset), on vaikea määritellä, onko mahdollisesti kokonaisuudessaan vaarannettu tietyn oikeuden toteutuminen. Muodostuvatko heikennykset yhteisvaikutuksiltaan kohtuuttomiksi lapsiperheille? Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan 11/2015 vp, että ”hallituksen tulee huolehtia siitä, että jo toteutettujen ja muiden leikkausten jotka vaikuttavat perheiden mahdollisuuksiin turvata lapsen hyvinvointi, yhteisvaikutus ei muodostu kohtuuttomaksi” (ks. myös PeVL 32/2014 vp). Samoin PeVL:ssa 25/2012 vp ja 12/2015 vp.

Lapsilisäleikkausten yhteydessä perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossa 11/2015 vp huomiota siihen, että vaikutukset kohdistuvat voimakkaimmin pienituloisiin perheisiin. Kun nyt vireillä olevassa uudistuksessa taas heidän asemansa itse asiassa paranisi jonkin verran, ei nyt toteutettavaa uudistusta voida nähdäkseni pitää kohtuuttomana tästä näkökulmasta asiaa tarkasteltaessa.

Lisäksi huomioon on otettava perustuslain 10 §:n turvaama *yksityiselämän suoja*. Hallituksen esityksen 17 §:n mukaan pykälässä mainituilla viranomaisilla, yhteisöillä ja muilla tahoilla olisi velvollisuus luovuttaa varhaiskasvatuksen tehtäviä hoitavalle viranomaiselle palvelun käyttäjän ja hänen perheensä taloudellista asemaa koskevat maksun suuruuteen vaikuttavat tiedot ja selvitykset, jotka ovat viranomaiselle tässä laissa säädetyn maksun määräämiseksi välttämättömiä. Koska säännös on lähes identtinen sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 20 §:n kanssa ja molemmissa on valiokunnan edellyttämä *välttämättömyys*vaatimus, en näe asiassa ongelmia (ks. myös PeVL 7 ja 7a/2000 vp ja PeVL 12/2005 vp).

Yhteenvetona totean, että käsiteltävänä olevat lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä toukokuun 11 päivänä 2016.

Liisa Nieminen

[1] Vrt. tutkijakannanotoista, *Rautiainen,* Oikeus 2013, s. 264-265. Useimpien mielestä julkisen vallan positiivisten toimintavelvoitteiden kattamien oikeuksien *olennainen heikentäminen* voisi rinnastua vapausoikeuksina turvattujen perusoikeuksien rajoittamiseen.