Perustuslakivaliokunta 11.5.2016 klo 9:30

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

ESITYKSEN KESKEINEN SISÄLTÖ

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaki, joka sisältää säännökset kunnan järjestämässä päiväkoti- ja perhepäivähoidossa perittävistä maksuista. Varhaiskasvatuslakiin ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettuun lakiin ehdotetaan samalla tehtäväksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain säätämisen edellyttämät muutokset.

Hallituksen esityksellä on kaksi tavoitetta. Ensinnäkin sillä saatetaan loppuun varhaiskasvatuksen hallinnonalasiirto sosiaali- ja terveysministeriöltä opetus- ja kulttuuriministeriölle. Toiseksi sillä on tarkoitus nostaa varhaiskasvatuksen asiakasmaksukertymää pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelmassa sovitulla tavalla.

VARHAISKASVATUKSEN ASIAKASMAKSUT KUNNALLISINA MAKSUINA

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksut ovat kunnallisia maksuja, joita suoritetaan kuntien ja kuntayhtymien lakisääteisistä palveluista. Ehdotettu sääntely pohjautuu keskeisiltä osin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulakiin, jota nykyisin sovelletaan varhaiskasvatuksen asiakasmaksuihin. Perustuslakivaliokunta on jo aiemmin tarkastellut sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulakia perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta ja katsonut, että perustuslain itsehallintosäännökset eivät valiokunnan käsityksen mukaan estä säätämästä lailla sellaisista maksuista, joita peritään kuntien pakollisina tehtävinä tarjoamista palveluista. Lailla on mahdollista säätää myös esimerkiksi erityyppisistä maksukatoista ja maksuluokista. (esim. PeVL 8/1999 vp) Koska käsiteltävä hallituksen esitys rakentuu sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulain lähtökohdille, se on perustuslakivaliokunnan aiemmat lausunnot huomioiden lähtökohdiltaan ongelmaton perustuslain 121 §:n näkökulmasta.

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen kaltaiset maksut ovat merkityksellisiä myös perustuslain 81 §:n maksusäännöstön kannalta. Varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen maksuperusteet käyvät asianmukaisesti ilmi ehdotetusta varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaista, joka on tältä osin ongelmaton perustuslain 81 §:n näkökulmasta.

VARHAISKASVATUKSEN ASIAKASMAKSUJEN KOROTTAMINEN

Varhaiskasvatus on julkinen peruspalvelu, jolla konkretisoidaan useiden sosiaalisten ja sivistyksellisten perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteita. Perustuslain 19.3 §:n mukaan julkisen vallan on muun muassa tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuutta turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perustuslain 16.2 §:n mukaan jokaisella on oltava yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä

ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan valtion on tuettava vanhempia ja muita laillisia huoltajia lapsen kasvatustehtävissä (18 artikla), luotava työssäkäyvien lasten vanhemmille oikeus hyödyntää heille tarkoitettuja lastenhoitopalveluja ja -laitoksia (18 artikla) sekä turvattava lapsen oikeus oppimiseen (28 ja 29 artiklat). Lapsen oikeuden oppimiseen turvaaminen edellyttää muun ohessa sen varmistamista, että jokaisen lapsen saatavilla on mahdollisuus laadukkaaseen varhaiskasvatukseen osallistumiseen.

Edellä mainitut perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet limittyvät toisiinsa ja varhaiskasvatuksen toteuttamistapaa on tarkasteltava niiden muodostamaa kokonaisuutta vasten. Perustuslakivaliokunta on varhaiskasvatuslainsäädännön uudistuksen yhteydessä hiljan käsitellyt asiaa (PeVL 12/2015 vp.)

Perustuslakivaliokunta korosti varhaiskasvatuslainsäädännön uudistuksen yhteydessä muun ohessa, että oikeus varhaiskasvatukseen on nimenomaan lapsen oikeus. Tästä syystä varhaiskasvatuksen järjestämiseen liittyvän 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). Tämä on tärkeä ulottuvuus myös nyt käsillä olevaa hallituksen esitystä arvioitaessa.

Perustuslakivaliokunta aiheellisesti muistutti varhaiskasvatuslain uudistusta arvioidessaan, että perustuslain terminologia on autonominen suhteessa tavallisessa lainsäädännössä tehtäviin luokitteluihin, eikä varhaiskasvatuksen hallinnollinen siirtäminen sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle taikka käsitteellinen siirtymä päivähoidosta varhaiskasvatukseen muuta valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisellä tavalla sitä, miten varhaiskasvatusoikeutta on valtiosääntöoidellisesti arvoitava. Myös tämä lähtökohta on merkityksellinen nyt käsillä olevaa hallituksen esitystä arvioitaessa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan nykyisten varhaiskasvatusmaksujen korottamista julkistalouden tasapainottamiseen liittyvistä syistä. Esitys liittyy tältä osin pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman mukaisiin menosäästöihin – aivan kuten valiokunnan jo aiemmin käsittelemä varhaiskasvatuslainsäädännön uudistuskin päivähoito-oikeuden rajaamisen osalta liittyi.

Perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausuntokäytännössään katsonut, että valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat sinänsä muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon (esim. PeVM 25/1994 vp, PeVL 34/1996 vp, PeVL 12/2011; PeVL 25/2012 vp; PeVL 32/2014 vp, PeVL 44/2014 vp, PeVL 11/2015 vp ja PeVL 12/2015 vp). Tällöin on kuitenkin valiokunnan näkemyksen mukaan otettava huomioon, että sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa asetettua tukemisvelvoitetta. Perustuslakivaliokunta on useassa yhteydessä myös huomauttanut, että niin sanotut perustuslailliset toimeksiannot ovat merkityksellisiä erityisesti lainsäätäjän toiminnassa ja ne on otettava huomioon myös budjettivaltaa käytettäessä ja säästöjä kohdennettaessa.

Perustuslakivaliokunta ei ole toistaiseksi lausuntokäytännössään muotoillut systemaattisia kriteerejä julkistalouden rahoitusvaikeuksien perustelemien menosäästöjen valtiosääntöoikeudelliselle arvioinnille, eikä valiokunta ole lausuntokäytännössään toistaiseksi systemaattisesti kehittänyt perusoikeuksien

heikennyskieltoa, vaikka valiokunta onkin ottanut askelia siihen suuntaan (esim. PeVL 25/2012 vp; PeVL 32/2014 vp, PeVL 44/2014 vp ja PeVL 11/2015 vp).

Nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä on osaltaan kysymys heikennyksestä varhaiskasvatusoikeuteen ja lapsiperheiden taloudelliseen asemaan. Hallituksen esitystä on tältä osin arvoitava perusoikeuksien rajoitusedellytystestiä täydentävän perusoikeuksien heikennyskiellon lähtökohdista. Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan oman lausuntokäytännön sekä Euroopan neuvoston (ks. Safeguarding human rights in times of economic crisis. Issue Paper published by the Council of Europe Commissioner for Human Rights, CommDH/IssuePaper(2013)2 / 04.12.2013) ja Yhdistyneiden Kansakuntien (YK:n talous- ja sosiaalikomitea: Open Letter to State Parties regarding the protection of rights in the context of economic crisis, 2012) ihmisoikeusvalvontaelinten suositukset, julkistalouden rahoitusvaikeuksien perusteella tehtävän perusoikeuden toteutumisessa jo saavutetun tason heikentämisen sallittavuuden arviointi voidaan kiteyttää seuraaviin perusoikeuksien rajoitusedellytystestiä (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 4–5) täydentäviin lähtökohtiin:

1) heikennyksen on oltava kestoltaan rajattu (= se ei saa ulottua ajallisesti pidemmälle kuin sitä perustelevien julkistalouden vakavien rahoitusvaikeuksien katsotaan yleisesti hyväksytyn arvion perusteella kestävän),

2) heikennyksen on oltava oikeassa suhteessa julkisen talouden tilaan (= perusoikeuden toteutumisessa saavutettua tasoa ei saa heikentää enempää kuin on julkistalouden tilan heikentymisen vuoksi välttämätöntä),

3) heikennys ei saa johtaa yhteiskunnan eriarvoisuuden kasvuun (= perusoikeuksien heikennykset on kohdistettava muihin kuin yhteiskunnan heikoimpiin ja haavoittuvaisimpiin),

4) heikennys ei saa ulottua kohteenaan olevan perusoikeuden ytimeen (= heikennys ei saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä).

Hallituksen esityksen ja esimerkiksi julkisen talouden suunnitelmaan (VNS 3/2016 vp.) sisältyvien laskelmien perusteella on selvää, että varhaiskasvatusmaksujen korotukset ovat oikeassa suhteessa julkisen talouden tilaan. En myöskään pidä nyt käsiteltävän hallituksen esityksen kohdalla perusoikeusnäkökulmasta merkittävänä kysymyksenä sitä, että maksukorotukset toteutetaan pysyväisluonteisesti. Molempien osa-alueiden kannalta on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellistä, että asiakasmaksuista säädetään maksuluokkakohtaisina enimmäismaksuina, joiden yksityiskohtainen taso määrittyy kunnallisella tasolla osana kuntien omaa päätöksentekoa.

Kolmannen ja neljännen kriteerin osalta on todettavissa, että koska nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä säilytetään varhaiskasvatuksen ns. 0-maksuluokka ja maksukorotukset kohdistetaan muutoinkin muihin kuin kaikkein haavoittuvimpiin ryhmiin, hallituksen esitys ei merkitse yksinään pistemäisesti tarkasteltuna missään tapauksessa sellaista heikennystä lasten oikeuksien sopimuksessa ja perustuslain 16 §:ssä ja 19 §:ssä turvattuihin perus- ja ihmisoikeuksiin, että sitä ei voitaisi käsitellä tavanomaisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Näin siitäkin huolimatta, että hallituksen esitys heikentää varhaiskasvatusoikeuden toteutumisen tasoa eräiden yksilöiden kohdalla merkittävästi.

Hallituksen esitystä ei voi kuitenkaan tarkastella yksinomaan pistemäisesti irrallaan kaikista muista lasten ja lapsiperheiden asemaan kohdistuvista toimenpiteistä. Perustuslakivaliokunta on viime aikoina toistellut useita kertoja, että lapsiperheiden asemaan vaikuttavat eri uudistukset eivät saa johtaa tilanteeseen, jossa eri uudistusten yhteisvaikutukset muodostuvat kohtuuttomiksi (ks. PeVL 32/2014 vp, PeVL 11/2015 vp ja PeVL 12/2015 vp). Kun hallituksen esitystä tarkastellaan osana muiden toimenpiteiden kokonaisuutta, se on ainakin jossakin määrin ongelmallinen edellä mainitun kriteeristön kolmannen ja neljännen kohdan osalta. Hallituksen esityksen mukaiset maksukorotukset yhdessä muiden varhaiskasvatukseen kohdistuvien muutosten ja lapsiperheiden talouteen vaikuttavien hallituksen säästötoimien kanssa voivat johtaa siihen, että lasten osallistuminen varhaiskasvatukseen vähenee ja perheiden mahdollisuudet turvata lasten hyvinvointi heikkenevät.

Tämä on perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta ongelmallista jo muun muassa siksi, että YK:n lasten oikeuksien sopimusta valvova lasten oikeuksien komitea on jo nykyisellään kiinnittänyt huomion siihen, että varhaiskasvatuspalveluita käytetään Suomessa ideaalitilannetta vähemmän. Komitea on Suomelle antamassaan suosituksessa (CRC/C/FIN/CO/4*, kohta 52) kehottanut valtiota kannustamaan nykyistä useampia vanhempia, joiden lapset eivät ole päivähoidossa, ilmoittamaan lapsensa varhaiskasvatusohjelmiin, jotta heidän suomen kielen taitonsa ja sosiaaliset taitonsa kehittyisivät ja heidän kouluun siirtymisensä helpottuisi ja jotta epäonnistuminen koulunkäynnissä ja koulupudokkuus estettäisiin. Komitean suositus liittyy olennaisesti siihen, että varhaiskasvatusta pidetään yhtenä tärkeimmistä matalan kynnyksen tukipalveluista lapsiperheille. Pidän todennäköisenä, että nyt käsiteltävä hallituksen esitys yhdessä muiden hallitusohjelman mukaisten pääosin jo käsiteltyjen varhaiskasvatukseen osallistumista rajaavien toimenpiteiden kanssa johtaa siihen, että lasten oikeuksien komitea tulee antamaan Suomelle entistä pontevampia suosituksia varhaiskasvatuksen kehittämiseen väestöryhmiä laajemmin sen piiriin osallistavaan suuntaan.

Otaksun, että myös muut taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten ihmisoikeuksien valvontaelimet tulevat Suomen ihmisoikeustilannetta seuratessaan antamaan kriittisiä lausumia lasten ja lapsiperheiden aseman kehittymisestä Suomessa. On näet huomionarvoista, että vuoden 2016 budjetissa päätetyt säästötoimet kohdistuvat valtionvarainministeriön laskelmien perusteella rajuimmin lapsiperheisiin. Koska kunnat päättävät varhaiskasvatusoikeuden laajuudesta ja maksuista, varhaiskasvatuksen laajuus ja maksujen merkitys perheen toimeentulolle riippuvat siitä, missä kunnassa perhe asuu.

Kuten perustuslakivaliokunnalle hiljan julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017-2021 (VNS 3/2016 vp) antamassani lausunnossa totesin, hallituksen sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen tasoon tekemät heikennykset yhdistyessään leikkausten kuntatasolla tapahtuvaan toimeenpanoon tuottavat sellaista eriarvoistumiskehitystä, jonka hillitsemiseksi on vaikea nähdä muita toimintavaihtoehtoja kuin myös sivistyspalveluiden järjestämisvastuun osoittamisen sote-palveluiden tapaan selvästi nykyisiä kuntia laajemman väestöpohjan omaavalle toimijalle. Tämä ei sinällään liity nyt käsillä olevan hallituksen esityksen säätämisjärjestyksen valintaan, mutta laajemmasta valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta tähän kehitystrendiin on syytä suhtautua vakavasti. Perusoikeuksien yhdenvertaisen turvaamisen ja kunnallisen itsehallinnon piirissä tapahtuvan päätöksenteon välillä on vähitellen kasvamassa kestämättömän suuri jännite, jonka hallittu purkaminen on yksi keskeisimmistä aikamme valtiosääntöoikeudellisista kysymyksistä.

Etenkin pikkulapsiperheisiin kohdistuu tällä hetkellä useita niiden toimeentuloa tiukentavia toimia: lapsilisien leikkaukset, kotihoidon tuen jäädytys, vanhempainrahakauden korotusosan poistaminen, pienten

koululaisten aamu- ja iltapäivähoidon maksujen kaksinkertaistaminen jne. Kun tähän yhdistetään se, että lapsiperheillä on toimeentulo-ongelmia alimpia tuloryhmiä ylemmissäkin tuloryhmissä ja että jo alle suomalaisten keskiansioiden jäävät perheet joutuvat maksamaan ylimmän maksuluokan mukaista varhaiskasvatusmaksua, käsiteltävä hallituksen esitys on yksi uusi lenkki siinä ketjussa, joka heikentää lapsiperheiden kykyä turvata lasten hyvinvointi.

Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta olisi ollut parempi, jos varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen korotukset olisi toteutettu esimerkiksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen esittämällä tavalla siten, että varhaiskasvatuksen kuukausimaksun määräytymiselle asetettuja vähimmäistulorajoja nostettaisiin kaikkien perheiden osalta vastaamaan erikokoisten perheiden laskennallista köyhyysrajaa ja vastaavuus tarkistettaisiin joka toinen vuosi tulorajojen indeksitarkastuksen yhteydessä. Nyt kolmi- ja useampihenkiset perheet joutuvat maksamaan varhaiskasvatuksesta silloinkin, kun jo heidän bruttotulonsa ovat useita satoja euroja köyhyysrajan alapuolella.

Koska lapsiköyhyys on kääntänyt jälleen kasvuun vuodesta 2012 alkaen erityisesti alle kouluikäisten lasten perheissä, perustuslakivaliokunta joutunee jossakin vaiheessa toteamaan, ettei perustuslain 19.3 § enää salli lisäleikkausten kohdistamista lapsiperheisiin. Pidän mahdollisena, että perustuslakivaliokunta päättää näin jo tämän hallituksen esityksen kohdalla. Tällaisen päätöksen tueksi tarvittaisiin kuitenkin nyt käsillä olevaa hallituksen esitystä laajempia vaikutusarvioita, joista valiokunnan tulisi kuulla lapsiperheiden sosiaalisen aseman asiantuntijoita. Tältä osin haluan jälleen kerran kiinnittää huomion hallituksen esityksen vaikutusarvioiden puutteisiin. Vaikka hallituksen esitys ei olekaan vaikutusarvioidensa osalta missään nimessä viime vuosien heikoimpia ja taloudellisten vaikutusten osalta sitä voi pitää jopa ansiokkaana, siinä suhtaudutaan perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointiin huolestuttavan yliolkaiseisesti. Sääntelyn lapsivaikutusarviointi ei rakennu sellaisille lähtökohdille, joita lasten oikeuksien sopimuksen valvontakäytännössä on hyvältä lapsivaikutusarvioinnilta edellytetty: vaikutusarviot ovat aivan liiaksi taloudelliseen näkökulmaan ja lakiehdotuksen pistemäiseen tarkasteluun kiinnittyviä. Koska varhaiskasvatuksen tiedetään omaavan merkittäviä sukupuolivaikutuksia, olisi hallituksen esitykseen pitänyt sisällyttää riittävän laaja sukupuolivaikutusten arviointi. Myös tämän sukupuolivaikutusten arvioinnin olisi tullut rakentua riittävän laajalti hallituksen esityksen muihin toimenpiteisiin suhteuttavan näkökulman varaan.

ERINÄISIÄ MUITA ASIOITA

Hallituksen esitys rakentuu aiemman sääntelyn varaan. Siihen sisältyy esimerkiksi hallintolain mukaista oikaisumenettelyä tarkentava aiempaan asiakasmaksusääntelyyn palautuva ”oikaisusäännös” (12 §). Kiinnitän huomion siihen, että hallintolain kaltaisista yleislaeista poikkeaminen olisi asianmukaisesti perusteltava. Tältä osin hallituksen esitys ei ole aivan onnistunut. Asia ei ole kuitenkaan säätämisjärjestyskysymys.

Ottaen huomioon sen, että maksuja peritään köyhyysrajan alapuolelle jääviltä perheiltä, pitäisin tärkeänä, että perustuslakivaliokunta korostaisi lausunnossaankin 13 §:n yksityiskohtaisten perustelujen jo sisältämää lähtökohtaa, että perheen joutuessa toimeentulotuen tarpeeseen varhaiskasvatuksesta johtuvien maksujen johdosta, maksua tulisi alentaa tai se tulisi jättää kokonaan perimättä. Perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta on tärkeää, että välttämätöntä toimeentuloa turvaava toimeentulotuki hahmottuu viimesijaisena sosiaalihuoltoon kuuluvana tuen muotona. Pitäisin perusoikeusjärjestelmän linjakkuuden

turvaamisen näkökulmasta suotavana, että perustuslakivaliokunta suosittaisi lausunnossaan tämän lähtökohdan kirjaamista säännöstekstin tasolle mahdollisimman velvoittavassa muodossa. Nykyisin tämä lähtökohta toteutuu eräissä kunnissa heikosti. Ylimmät laillisuusvalvojat ovat omassa ratkaisukäytännössään huomauttaneet tästä.

YHTEENVETO

Edellä olevin perustein katson, että hallituksen esityksen käsittelemiselle tavanomaisessa lainsäätämisjärjestyksessä ei ole esteitä.

Helsingissä 11.5.2016

Pauli Rautiainen
julkisoikeuden apulaisprofessori
valtiosääntöoikeuden dosentti