Perustuslakivaliokunnalle

17.5.2016

Mikael Hidén:

Lausunto hallituksen esityksestä HE 60/16 vp laeiksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista sekä varhaiskasvatuslain 13 §:n ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta.

Koska en voinut tulla asiassa kuultavaksi valiokunnan kokoukseen, on minua pyydetty toimittamaan siinä kirjallinen lausunto.

- - - - - - -

Esityksen keskeisenä sisältönä on yhtäältä kokonaan uuden lain säätäminen varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista sekä toisaalta asiakasmaksujen korotus, jonka tavoitteeksi ilmoitetaan kuntien maksutulojen lisääminen 56 miljoonalla eurolla. Asiakasmaksuja koskevan lakiehdotuksen ilmoitetaan pohjautuvan voimassa oleviin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja koskeviin säännöksiin. Maksujen korotuksen ilmoitetaan tapahtuvan pääosin siten, että enimmäismaksuja korotetaan 22 prosenttia ja enimmäismaksun alle jääviä maksuja korotetaan hieman. Maksutonta varhaiskasvatusta koskeva sääntely jäisi ennalleen. Esitykseen sisältyy laajahko suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso, jossa tarkastellaan lähinnä lakiehdotusten suhdetta kunnallista itsehallintoa, sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamista ja yhdenvertaisuutta sekä yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa koskeviin perustuslain säännöksiin. Minulla ei ole jaksossa esitettyihin perusteluihin ja päätelmiin tässä huomautettavaa. Esitän seuraavassa vain joitakin yleisiä näkökohtia lakiehdotusten suhteesta perustuslakiin.

- - - - - - -

Lakiehdotukset eivät ole ongelmallisia kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan (PL 123 §) kannalta. Kunnille ei olla säätämässä uusiksi katsottavia tehtäviä. Kuntien mahdollisuutta hoitaa tässä kyseessä olevia tehtäviään kunnille kuuluvan taloudellisen autonomian puitteissa ei olla heikentämässä, vaan tavoitteena on nimenomaan kuntien näihin tehtäviin liittyvien maksutulojen lisääminen.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on erikseen käsitelty myös lakiehdotuksen 17 §:ää, joka nimikkeensä mukaan koskee viranomaisten tiedonsaantioikeutta. Konkreettisemmin todettuna säännöksessä on kyse sekä viranomaisten oikeudesta saada periaatteessa henkilötietojen suojan piiriin kuuluvia yksilöä koskevia tietoja että viranomaisten oikeudesta luovuttaa (salassapitosäännösten estämättä) tällaisia tietoja. Säätämisjärjestysperusteluissa viitataan tässä yhteydessä perustuslakivaliokunnan lausuntoihin pevl 7/00 vp ja 7a/00vp, jotka koskivat sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevaa lakiehdotusta. Lausunnoissa valiokunta piti henkilötietojen suojan piiriin kuuluvien tietojen saamisoikeuden ja luovuttamisoikeuden järjestelyssä tärkeänä, että oikeus sidotaan tiedon välttämättömyyteen tiedon saajana olevan viranomaisen toiminnassa ja että kyseeseen tulevat tiedot on laissa riittävän tarkasti rajattu. Samaa kysymystä valiokunta on käsitellyt myös aivan tuoreessa, viime marraskuussa annetussa lausunnossaan pevl 12/15 vp, joka koski varhaiskasvatuslain ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamista. Lausunnossa valiokunta totesi tältä osin mm.(s.7):

> ”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. 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).”

Jos lakiehdotuksen 17 §:n säännöksiä tarkastellaan valiokunnan viitattujen kannanottojen valossa, voidaan säännöstä nähdäkseni pitää yleisesti ottaen PL 10 §:n vaaatimusten mukaisena. Pieni varaus näyttää kuitenkin aiheelliselta. Säännöksen 1 momentin lopun mukaan koskee tietojen saamisoikeus momentissa tarkoitetulla tavalla välttämättömien tietojen ja selvitysten lisäksi tietoja ja selvityksiä, ”jotka ovat tarpeen viranomaiselle annettujen tietojen tarkistamista varten.” Muotoilu näyttäisi antavan viranomaiselle mahdollisuuden aina pyytää esim. työnantajalta tai vakuutuslaitokselta kaikkia ko. tietoja, jos viranomainen jostain syystä vielä haluaa tarkistaa muulta taholta jo saamiaan tietoja. Näin pyydettävissä olevien tietojen piiri olisi väljä eikä tietojen pyytämistä olisi mitenkään rajattu tarkistuksen välttämättömyyteen (vrt. seuraavassa momentissa käytetty muotoilu ”jos on perusteltua syytä epäillä.... tietojen riittävyyttä tai luotettavuutta”). Minusta kohtaa on valiokunnan aikaisemmat kannanotot huomioon ottaen syytä vielä tarkentaa.

Periaatteellisesti merkittävin asia lakiehdotusten valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa on kuitenkin se, että varhaiskasvatuksesta perittäviä asiakasmaksuja korotetaan. Se seikka, että päivähoitojärjestelmän sijasta on alettu käyttää termiä varhaiskasvatus ei – kuten valiokunta em. lausunnossaan pevl 12/15 vp nimenomaisesti toteaa - muuta sitä, että varhaiskasvatusta koskevaa sääntelyä on ”ensisijaisesti arvioitava perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuna sosiaalipalveluna, johon kohdistuu riittävyysvaatimus, sekä yhtenä keinona toteuttaa julkisen vallan velvollisuutta tukea lapsen huolenpidosta vastaavia.” Se, että kyseessä on julkisen vallan turvaamisvelvoitteen toteuttaminen, ei valiokunnan kannanottojenkaan valossa sinänsä estä maksullisuuden liittämistä tällaisiin palveluihin. Maksullisuus ei kuitenkaan valiokunnan mukaan ”saa siirtää palveluja niitä tarvitsevien tavoittamattomiin” (pevl 39/96 vp, myös pevl 8/99 vp). Valiokunta on eri yhteyksissä ottanut kantaa myös turvattavien sosiaalisten etujen tason ja julkisen talouden kulloisenkin tilanteen suhteeseen. Tuoreena koottuna kannanottona voidaan tässä viitata lausuntoon pevl 25/12 vp, joka koski lapsilisälain muuttamista. Valiokunta totesi siinä mm.:

> ”Perustuslakivaliokunta on perustoimeentulonturvaa koskevan säännöksen yhteydessä pitänyt lainsäätäjälle asetettavan toimintavelvoitteen luonteen mukaisena sitä, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). Valiokunta on lisäksi pitänyt johdonmukaisena, että — niiltä osin kuin kysymys on julkisen vallan välittömästi rahoittamista perustoimeentuloturvaetuuksista— etuuksien tasoa mitoitettaessa otetaan huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila (PeVL 34/1996 vp, s. 3/I). Nämä seikat soveltuvat myös perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettua julkisen vallan tukemisvelvoitetta koskevien etuuksien arviointiin. Valtiontalouden säästötavoitetta voidaan siten pitää taloudellisen laskusuhdanteen aikana hyväksyttävänä perusteena puuttua jossain määrin esimerkiksi lapsilisien tasoon. Tässäkin yhteydessä on kuitenkin otettava huomioon, että sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa asetettua tukemisvelvoitetta.”

Kun nyt ehdotettuja asiakasmaksujen korotuksia tarkastellaan valiokunnan edellä viitatun käytännön valossa, on korotusten perustuslainmukaisuuden arvioinnissa oleellista, miten tuntuvista korotuksista on kysymys ja miten korotukset kohdentuvat. Miten ehdotusta on tässä suhteessa tarkkaan ottaen syytä arvioida, on kenttää tuntemattoman vaikea arvioida. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa esitetty seuraava kuvaus (s.51) näyttää kuitenkin varsin asianmukaiselta.

> ”Hallituksen esityksessä maksujen korotukset ehdotetaan toteutettavaksi siten, että ne pääosin kohdentuvat keski- ja hyvätuloisiin perheisiin. Pienemmissä tuloluokissa maksujen korotukset ovat vähäisiä. Lisäksi esityksessä ehdotetaan maksujen perusteena olevien tulorajojen korottamista siten, että kaikkein pienituloisimpien kahden ja kolmen hengen perheissä varhaiskasvatuksesta perittävät maksut laskisivat.Tämä kannustaisi ennen kaikkea yksinhuoltajia siirtymään työelämään. 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.”

Edellä esitetyn nojalla voidaan nähdäkseni katsoa, että tehdyt ehdotukset eivät kokonaisuutena arvioiden ole ristiriidassa julkiselle vallalle PL 19 §:n nojalla kuuluvien turvaamisvelvoitteiden kanssa. Tässäkin kohden on kuitenkin tärkeää huolehtia siitä että, - kuten valiokunta em. lausunnossaan pevl 12/15 vp totesi - ”lapsiperheiden asemaan vaikuttavat eri uudistukset eivät saa johtaa tilanteeseen, jossa eri uudistusten yhteisvaikutukset muodostuvat kohtuuttomiksi.” Tämä vaatimus on sopusoinnussa sen kanssa, että perusoikeuksien suoja on nimenomaan yksilöille – yhdellekin – kuuluvaa suojaa eikä jotain keskimäärin arvioitavaa suojaa tai johonkin ryhmään kuuluvien suojaa. (Erilaisten etuusjärjestelyjen yhteisvaikutusten arvioinnissa valiokunta on ainakin aikaisemmin pitänyt tärkeänä, että ei saa syntyä väliinputoajia.) Tässäkin yhteydessä on siten tärkeää , että - valiokunnan em. lausuntoa pevl 12/15 vp edelleen lainaten – hallitus tarkoin seuraa lainsäädännön toimeenpanoa, jotta lasten ja lapsiperheiden perusoikeudet eivät käytännössä vaarannu.