Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunnan pyydettyä minulta asiantuntijalausunnot *hallituksen esityksestä n:o 40/2018 vp Eduskunnalle varhaiskasvatuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi* esitän kohteliaimmin seuraavaa.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi varhaiskasvatuslaki, jolla kumottaisiin voimassa oleva vuodelta 1973 oleva varhaiskasvatuslaki. Myös YK:n lapsen oikeuksien komitea suositteli viimeisimmissä Suomea koskevissa suosituksissaan v. 2011, että Suomi valmistelee uuden varhaiskasvatusta koskevan yleislain, johon kootaan varhaislapsuutta koskevat säännökset ja jossa vahvistetaan lapsen oikeuksien näkökulmaa. Komitea suositteli myös, että vanhempia, joiden lapset eivät ole varhaiskasvatuksen piirissä, kannustetaan ilmoittamaan lapsensa varhaiskasvatukseen, jotta heidän suomen kielen taitonsa ja sosiaaliset taitonsa kehittyisivät ja heidän kouluun siirtymisensä helpottuisi ja jotta epäonnistuminen koulunkäynnissä ja koulupudokkuus estettäisiin.

***

Perustuslain 74 §:n mukaan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Tämän lain kohdalla merkitystä on etenkin YK:n lapsen oikeuksien sopimuksella (SopS 60/1990), jonka noudattamiseen Suomikin on sitoutunut. Sopimus on lakina voimassa. Ko. sopimuksen auktoritatiivinen tulkitsija on YK:n lapsen oikeuksien komitea, joka on antanut eri artikloja koskevia yleiskommentteja (General Comments), jotka myös velvoittavat jäsenvaltioita.

Käsittelen nyt esillä olevaa lakiehdotusta YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen (LOS) ja Suomen perustuslain kannalta. Huomiota kiinnitän etenkin lapsen edun käsitteeseen (LOS 3 artikla), lapsen osallistumisoikeuteen (12 artikla) ja velvollisuuteen järjestää varhaiskasvatusta (28 artikla ja sitä koskeva yleiskommentti n:o 7 (Lapsen oikeuksien täytäntöönpano varhaislapsuudessa), jossa laajennetaan LOS 28 artiklassa säänneltyä perusopetusta varhaiskasvatuksen suuntaan) ja Suomen perustuslain 6.3 §:n, 16.2 §:n ja 19.3 §:n asettamia velvoitteita varhaiskasvatuksen järjestämisessä. YK:n sopimus asettaa velvoitteita valtiolle, mutta valtion sisällä niistä voi huolehtia myös kunta.

1 Lapsen etu ja osallisuus (YK:n lapsen oikeuksien sopimus, 4 ja 12 art.)

Lapsen edun ensisijaisuus varhaiskasvatusta suunniteltaessa, järjestettäessä tai tuotettaessa ja siitä päätettäessä onkin lain 4 §:n mukaan huomioitava. Kuten HE:ssä (s. 85) todetaan, tämä tarkoittaa *lapsen edun* arvioimista sekä yleisesti että yksittäisen lapsen kannalta. Tämä on olennainen huomio; kaikkien lasten etu ei ole samanlainen.

HE:n mukaan lapsen edun tulkinnassa otetaan huomioon YK:n lapsen oikeuksien komitean tulkintalinjaukset koskien mm. lapsen oikeutta tulla kuulluksi. Ilmaisu on vähän harhaan johtava, koska siitä on erillinen maininta sopimuksen 12 artiklassa ja Suomen perustuslain 6.2 §:ssä (”lasten tulee saada vaikuttaa heitä itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti”). Lapsen oikeuksien komitea on vuonna 2005 antamassaan yleiskommentissa n:o 7 ”Lapsen oikeuksien täytäntöönpano varhaislapsuudessa” (s. 7) todennut, että tämä osallistumisoikeus koskee aivan pienimpiäkin lapsia ja koskee mm. terveys-, hoito- ja kasvatuspalveluja. Niinpä lain 20 §:n otsikkona on ”Osallistuminen ja vaikuttaminen”, joka vastaa em. säännöksiä täydellisesti. Myös lapsen mielipide ja toiveet on selvitettävä ja otettava huomioon hänen ikänsä ja kehityksensä edellyttämällä tavalla (20.1 §).

Tältä osin täytyy antaa tunnustus lapsen oikeuksien sopimuksen huomioon ottamisesta uutta varhaiskasvatuslakia koskevassa ehdotuksessa. Perustelujen mukaan samanlainen säännös on myös voimassa olevassa laissa. *Noin osoitetaan, että pikkulapset ovat yhteiskunnallisia toimijoita alusta alkaen*. Oikeudet alkavat heti syntymästä, ja niiden merkitys kasvaa koko ajan.

2 Varhaiskasvatus osana koulutusta (PeL 16.2 § ja LOS 28 ja 29 art)

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, varhaiskasvatuksessa on edelleen kyse PeL 19.3 §:n mukaisesta sosiaalipalvelusta. Perustuslain noudattama terminologia säilyy, vaikka varhaiskasvatus siirtyisi toisen hallinnonalan piiriin.

Varhaiskasvatuksen tehtävänä on PeL 19.3 §:n mukaisesti tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Tästä näkökulmasta katsottuna lakiehdotus täyttää em. vaatimukset, vaikka osa lapsista on lain mukaan oikeutettu vain 20 tuntiin varhaiskasvatusta, kuten PeVL 12/2015 vp todettiin. Jos lapsen etu sitä vaatii, on hänellä laajempikin oikeus. Aiemmin kaikilla alle kouluikäisillä oli subjektiivinen oikeus saada kokopäiväpaikka, mutta valtiontalouden säästöjen vuoksi oikeutta supistettiin em. tavoin. HE:n mukaan (s. 135) valtiontalouden kohentuminen viime aikoina ei vielä edellytä ennen vuotta 2015 vallinneeseen tilanteeseen. Voidaan tietenkin kysyä, milloin sellainen tilanne tulee? Siitä ei taida olla tulkintakäytäntöä. PeV kiinnitti tuolloin huomiota myös siihen, että lapsiperheiden asemaan vaikuttavat eri uudistukset eivät saa johtaa siihen, että eri uudistusten yhteisvaikutukset muodostuvat kohtuuttomiksi.

HE:ssä vedotaan myös PeL 16.2 §:ään, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaista muuta kuin perusopetusta ja kehittää itseään varattomuuden estämättä. PeL 16.2 §:n merkityksen uskotaan HE:ssä kasvavan varhaiskasvatuksen yhteydessä. Kun maksut ovat riippuvaisia perheen tuloista ja tunnetaan myös nollamaksuluokka, hallituksen mukaan ehdotettu laki täyttää 16.2 §:n vaatimukset, kun kaikille lapsille turvataan 20 tunnin varhaiskasvatus viikossa. Varhaiskasvatus olisi Suomessakin nähtävä osaksi koulutusta eikä vain tavaksi ”säilyttää lapsia sen aikaa kun vanhemmat ovat töissä”. Siten PeL 16 .2 §:n merkitystä on syytä korostaa.

Jotkut kunnat ovat kuitenkin säilyttäneet tilanteen ennallaan em. lainmuutoksen jälkeenkin, eli kaikilla lapsilla on yhä oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen. Siihen kunnilla on oikeus perustuslain 121 §:n niille turvaaman itsehallinnon nojalla. Tästä syystä, vaikka lapset joutuvat keskenään eriarvoiseen asemaan, siitä riippuen, missä kunnassa se asuvat, ei tilanteessa ole perustuslain kannalta ongelmallista. Vain lainmuutoksella loputkin kunnat voidaan siihen velvoittaa. Kunnalliseen itsehallintoon ei voida puuttua, kun joku kunta sen puitteissa myöntää laissa määriteltyjä parempia etuja kuntalaisille, siitä huolimatta että eri kunnissa asuvat lapset ovat näin eri asemassa keskenään varhaiskasvatuksen suhteen.

Tässä yhteydessä huomattava myös YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti n:o 7, jonka kohdassa 30. komitea kehottaa sopimusvaltioita varmistamaan, että ”kaikki pikkulapset saavat opetusta sen laajimmassa merkityksessä” ja ”oikeus opetukseen alkaa syntymästä ja liittyy läheisesti lapseen oikeuteen mahdollisimman täysimääräiseen kehittymiseen sopimuksen 6.2 artiklan tarkoittamassa mielessä”. Varhaiskasvatus liittyy siten lapsen oikeuksien sopimuksen 28 ja 29 artiklaan (koulutus) eikä vain18.3 artiklaan (työssäkäyvien vanhempien lapsille järjestettävä lastenhoitopalveluja) kuten hallituksen esityksessä ja PeVL:ssa 12/2015 mainitaan.

Sinänsä Suomen järjestelmän täyttänee nuo vaatimukset, kun kaikille turvattu 20 tuntia viikossa varhaiskasvatusta ja lapsen edun vaatiessa hänellä on oikeus varhaiskasvatukseen sitä enemmänkin.

3 Haavoittuviin ryhmiin kuuluvat lapset

Em. yleiskommentin kohdan 24. mukaan ”komitea pyytää sopimusvaltioita varmistamaan, että kaikille pikkulapsille taataan pääsy tarkoituksenmukaisiin ja tehokkaisiin palveluihin, kuten pikkulasten hyvinvoinnin edistämiseen erityisesti suunniteltuihin terveys-, hoito- ja kasvatusohjelmiin. Erityishuomiota tulisi kiinnittää kaikkein haavoittuvimpiin pikkulapsiryhmiin ja niihin, joilla on riski joutua syrjinnän kohteeksi (2 artikla). Näihin kuuluvat tytöt, köyhyydessä elävät lapset, vammaiset lapset, alkuperäiskansoihin tai vähemmistöryhmiin kuuluvat lapset, siirtolaisperheiden lapset, orpolapset tai muusta syystä vailla vanhempien huolenpitoa olevat lapset, laitoksissa asuvat lapset, lapset, jotka asuvat äitinsä kanssa vankilassa, pakolais- ja turvapaikanhakijalapset, HIV-tartunnan saaneet tai AIDSiin sairastuneet lapset ja alkoholi- tai huumeriippuvaisten vanhempien lapset.”

Ongelmallisena em. yleiskommentin valossa näen ehdotetun varhaiskasvatuslain 6 §:n, joka koskee kunnan velvollisuutta järjestää varhaiskasvatusta asumisen ja oleskelun perusteella. Sen 3. momentin mukaan ”kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden muuten niin vaatiessa kunnan on huolehdittava varhaiskasvatuksen järjestämisestä muullekin kunnassa oleskelevalle lapselle kuin kunnan asukkaalle.” 2. momentissa on jo mainittu lapsi, joka oleskelee kunnassa mm. vanhemman työ, opiskelun tai sairauden vuoksi, vaikka kyse ei lapsen kotikunnasta.

Varhaiskasvatuslain 6 §:n perusteluissa ei mainita turvapaikanhakijoita tai maassa laittomasti oleskelevia lapsia. Järjestävätkö kunnat heille varhaiskasvatusta? He eivät yleensä täytä kotikuntalain vaatimuksia eikä heitä voida pitää kunnan asukkaina. Käytännöt ilmeisesti vaihtelevat? Koulua ainakin turvapaikanhakijalapset nykyään käyvät, joten jo siihen valmistautumista silmällä pitäen olisi suotavaa, että he osallistuisivat myös varhaiskasvatukseen ainakin jossain määrin. Lapsen oikeuksien sopimus ei lapsia tuossa suhteessa erottele. Myös lapsen etu sitä usein vaatisi. Tosin Suomen perustuslakikaan ei lapsia tuossa suhteessa erottele.

4 Oikeusturva (PeL 21 §)

Varhaiskasvatuksen laatuun ja siihen liittyvään kohteluun tyytymättömällä on lakiehdotuksen 54 §:n mukaan mahdollisuus tehdä muistutus tai kantelu. Nämä säännökset vastaavat muussa lainsäädännössä omaksuttuja, joten niistä ei ole huomautettavaa.

Sen sijaan 62 § koskee muutoksenhakua varhaiskasvatusoikeutta ja varhaiskasvatukseen ottamista koskevaan päätökseen. Tällainen oikeus on turvattava jo PeL 21 §:n perusteella (”oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi”). Nykyään pääsääntö, että KHO:hon asti pääsee vain valitusluvan kautta.

Oikeusturvaa koskevaa tarkastelua ei ole kuitenkaan sijoitettu säätämisjärjestysjaksoon, vaan ainoastaan pykäläkohtaisiin perusteluihin.

Muilta osin ei minulla ole huomautettavaa.

Helsingissä toukokuun 25 päivänä 2018.

Liisa Nieminen