28.10.2021.

Kirsi Lamberg/OKM
Kirsi Alila/OKM

Lausunto perustuslakivaliokunnalle

HE 148/2021 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Esityksen yleiset lähtökohdat

Esitys liittyy hallitusohjelman kirjaukseen, että varhaiskasvatukseen kehitetään kolmiportaisen tuen malli. Nykyinen varhaiskasvatuslaki (540/2018) tuli voimaan 1.9.2018. Voimassa olevassa laissa ei säädetä varhaiskasvatuksessa annettavan tuen rakenteesta. Lain eduskuntakäsittelyn yhteydessä eduskunta edellytti (EV 67/2018 vp), että valtioneuvosto valmistelee hallituksen esityksen varhaiskasvatuksessa tarjottavan tuen sääntelyä kattavana kokonaisuutena.

Lainsäädännön uudistamisen yhteydessä perustuslakivaliokunta sekä sivistysvaliokunta kiinnittävät huomiota, että lakiehdotukseen ei sisältynyt erityisiä säännöksiä vammaisen tai muun erityisen tuen tarpeessa olevan lapsen tukitoimien järjestämisestä (PeVL 17/2018 vp, s. 3 ja 10 ja SiVM 5/2018 vp, s. 8). Varhaiskasvatuslaki tunnistaa tuen, mutta sääntely ei muodosta vahvaa oikeudellista kokonaisuutta. Saatujen selvitysten perusteella tukea toteutetaan kolmiportaisen mallin mukaisesti. Tuen toteuttaminen perustuu paikallisiin ja toimipistekohtaisiin toimintatapoihin. Tämän vuoksi tuki ei toteudu yhdenvertaisesti.

Varhaiskasvatuksen kannalta keskeisiä perusoikeuksia ovat perustuslain 16 §:n mukaiset sivistykselliset oikeudet ja 19 §:n mukainen oikeus sosiaaliturvaan. Lisäksi esitystä arvioidaan perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuteen ja syrjimättömyyteen ja 10 §:n yksityiselämän suojan näkökulmasta. Lisäksi ehdotusta arvioidaan suhteessa perustuslain 121 §:n mukaiseen kunnalliseen itsehallintoon. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Keskeisiin turvaamiskeinoihin kuuluu perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen (PeVL 43/2020 vp, ks. HE 309/1993 vp, s. 75/II). Esitys kytkeytyy myös ihmisoikeussopimuksiin, keskeisimpänä YK:n lapsen oikeuksia koskeva yleissopimukseen (SopS 59—60/1991, jälj. lapsen oikeuksien sopimus) sekä vammaisten henkilöiden oikeuksista annettuun yleissopimukseen (SopS 27/2016). Lisäksi esitystä arvioidaan suhteessa henkilötietojen käsittelyn osalta yleisen tietosuoja-asetuksen (luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen HE 148/2021 vp 41 (EU) 2016/679) ja sitä täsmentävään ja täydentävään kansallisen tietosuojalain (1050/2018) soveltamisalaan.

Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää perusoikeuksien näkökulmasta hyväksyttävänä ja perusoikeusmyönteisenä sekä lapsen oikeuksia tukevana. Ehdotetulla lailla vahvistettaisiin lapsen oikeutta saada tukea varhaiskasvatuksessa.

Sivistykselliset oikeudet ja oikeus sosiaaliturvaan

Perustuslakivaliokunta on aikaisemman lausuntokäytäntönsä mukaisesti katsonut, että varhaiskasvatusta koskevaa sääntelyä arvioidaan hallinnonalan siirrosta huolimatta ensisijaisesti perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisena sosiaalipalveluna. Perustuslaillisessa arvioinnissa tulee kuitenkin huomioida, että varhaiskasvatuksen järjestämiseen ei enää nykyisin sovelleta sosiaalihuollon järjestelmiä koskevia säädöksiä.

Varhaiskasvatus toteuttaa ensisijaisesti perustuslain 19 §:n 3 momentissa asetettua julkisen vallan velvollisuutta tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan säännöksen tarkoitusta toteuttavista tukijärjestelmistä voidaan esimerkkeinä mainita lasten päivähoitojärjestelmä, sekä lapsiperheiden aineellinen tukeminen esimerkiksi tukijärjestelmän ja verotuksellisten toimenpiteiden kautta (HE 309/1993 vp, s. 71—72; PeVL 25/2012 vp, s. 2).

Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan perustuslain 19 §:n 3 momentin mukainen lapsen hyvinvointi kattaa sekä aineellisen että henkisen hyvinvoinnin, jonka vuoksi säännöstä on tarkasteltava yhteydessä muihin perustuslain turvaamiin perusoikeuksiin, kuten perustuslain 16 §:ssä säädettyihin sivistyksellisiin oikeuksiin (HE 309/1993 vp, 72). Hallinnonalan siirto sekä varhaiskasvatuslain uudistamisen yhteydessä tehdyt muutokset ovat tuoneet perustuslailliseen arviointiin mukaan myös perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaisten sivistyksellisten oikeuksien elementit (PeVL 12/2015 vp, s 3 ja PeVL 17/2018 vp, s. 2). Varhaiskasvatuksen järjestäminen toteuttaa perustuslain 16 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetettua velvollisuutta turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on luoda nykyistä vahvempi tuen jatkumo esi- ja perusopetukseen. Ehdotettu sääntely tukee näin myös perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaista oikeutta maksuttomaan perusopetukseen.

Sääntely tukee lapsen perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettua yksilöllistä kasvua ja perheiden kasvatustehtävää sekä 16 §:ssä tarkoitettuja sivistyksellisiä oikeuksia. Ehdotettu sääntely tukee sitä, että lapsen oikeus perusopetukseen toteutuu tosiasiallisesti, lapsi pystyy varttuessaan suorittamaan oppivelvollisuuteensa ja osallistumaan muihin 16 §:ssä tarkoitettuihin koulutuksiin.

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n mukaisesti ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp, s. 42) on todettu, että pykälä ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Ehdotetulla sääntelyllä turvataan jokaisen varhaiskasvatukseen osallistuvan lapsen oikeus saada oppimisen, kasvun ja hyvinvoinnin tukea ja edistetään lasten keskinäistä yhdenvertaisuutta osallistua varhaiskasvatukseen.

Lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen ihmisten tosiasiallista yhdenvertaisuutta. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään nimenomaisesti korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (HE 309/1993 vp ja siinä mainitut perustuslakivaliokunnan lausunnot sekä esim. PeVL 59/2002 vp, PeVL 1/2006 vp, PeVL 38/2006 vp, PeVL 28/2009 vp, PeVL 64/2010 vp, PeVL 2/2011 vp, PeVL 12/2011 vp, PeVL 11/2012 vp). Tämän vuoksi lapsille tarjottavaa eritasoista tukea voidaan pitää hyväksyttävänä. Tuki toteutetaan lapsen tarpeen mukaan. Varhaiskasvatusta järjestetään inklusiivisesti. Inklusiivisuuden tavoite koskee myös tuen järjestämistä. Syrjinnänkiellon näkökulmasta olennaista arvioinnissa on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla.

Oikeusturva

Yhdenvertaisuutta edistävä tekijä on myös riittävät oikeusturvakeinot. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaisesti jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman

aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Ehdotetulla sääntelyllä mahdollistetaan muutoksenhaku ja oikeusturvan toteutumista.

Perustuslain 80 §:n mukaisesti yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla. Hallinnon lainalaisuusperiaate ja lakisidonnaisuus edellyttävät, että yksilön oikeuksista säädetään lailla. Tämä osaltaan edistää oikeusturvaa ja yhdenvertaisuutta. Kyse on myös julkisen vallan käytöstä suhteessa yksilöön, jonka tulee perustua lakiin perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisesti. Lähtökohtana on, että kussakin asiassa toimivaltaisen viranomaisen tulee käydä ilmi laista. Edellä mainittu huomioon ottaen esityksessä on valittu vaihtoehto, jonka mukaan lapsen oikeus tukeen esitetään säädettäväksi nimenomaisesti lailla. Vahvimman tuen tasolla tehtäisiin hallintopäätös erityisestä tuesta. Päätökseen voisi hakea oikaisua aluehallintovirastolta. Lainvalmistelussa on tunnistettu vammaisten ja muiden vahvaa tukea tarvitsevien lasten erityinen asema, jonka vuoksi vahvinta lain mukaista tukea tarvitsevalla lapselle tehtäisiin hallintopäätös, mikä toteuttaisi oikeutta saada tukea sekä vammaissopimuksen 9 artiklan mukaisia velvoitteita.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaisesti yksilöllä on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevasta päätös. Keskeistä arvioinnissa onkin pyrkiä hahmottamaan rajanveto sen suhteen, milloin kyseessä on hallintopäätöksen alainen toimi ja milloin kyse on tosiasiallisesta hallintotoimesta. Lapsen kasvun ja oppimisen tukemiseen varhaiskasvatuksessa liittyy paljon sellaisia toimia, jotka katsotaan osaksi jokapäiväistä toimintaa tosiasiallisina hallintotoimina, joihin ei voi saada hallintopäätöstä, esimerkiksi lapsen päivittäiset hoitotoimenpiteet ja eri kehitysvaiheissa olevien lasten avustaminen päivittäisissä toimissa. Esimerkiksi tehostetun tuen antaminen olisi pääsääntöisesti tosiasiallista hallintotoimen alaista toimintaa, mutta tukipalveluiden antamisesta esityksen mukaan olisi oikeus saada muutoksenhakukelpoinen päätös.

Ehdotettu sääntely kattaa kaikki varhaiskasvatuslain mukaiset toimijat. Lapsen tuen saanti ei olisi riippuvainen palvelun järjestäjästä tai tuottajasta. Sivistysvaliokunta (SiVM 5/2018 vp, s. 9) on edelleen todennut olevan välttämätöntä, että yksityisten palveluntuottajien tarjoamassa varhaiskasvatuksessa lapset saavat yhtä hyvät ja kattavat palvelut kuin kunnallisessa varhaiskasvatuksessa, jotta yhdenvertaisuus lasten kesken toteutuu. Perustuslain kannalta myönteisenä voidaan pitää sitä, että lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Jossain määrin kyseessä voi olla myös perusoikeutta harkinnanvaraisempien oikeuksien ja etuuksien myöntämisedellytykset (PeVL 17/2018 vp, s. 9, PeVL 51/2010 vp, s. 2, PeVL 42/2010 vp, s. 4/II, PeVL 16/2000 vp, s. 4—5, PeVL 12/1997 vp, s. 1/II). Perustuslain 124 §:n viimeisen virkkeen mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Yksityisen varhaiskasvatuksen osalta ei ole selkeää perustuslakivaliokunnan kantaa siihen, onko yksityisessä varhaiskasvatuksessa kyse perustuslain 124 §:n mukaisesta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Esimerkiksi Tuori on katsonut, että kunnan järjestämisvelvollisuuteen kuuluva varhaiskasvatus, joka toteutetaan hankintasopimuksen tai palvelusetelijärjestelmän välityksellä olisi niin ikään arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta. (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:22, s. 21 ja 24). Ehdotetun sääntelyn mukaan päätöksen tuen antamisesta tekisi varhaiskasvatuksen järjestämisvastuussa oleva kunta. Yksityisen palveluntuottajan varhaiskasvatuksessa päätöksen tekisi palveluntuottajan esityksestä varhaiskasvatuksen toimipaikan sijaintikunta.

Yksityiselämä ja henkilötietojen suoja

Ehdotettu lakimuutos on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen myös perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan ”jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.”

Perustuslakivaliokunnan mielestä tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (ks. PeVL 14/2018 vp).

Kun on kyse tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä, kansallinen erityislainsäädäntö on mahdollista silloin, kun tietosuoja-asetus nimenomaisesti jättää jäsenvaltioille kansallista sääntelyliikkumavaraa. Kansallista sääntelyliikkumavaraa liittyy useaan tietosuoja-asetuksen artiklaan.

Sääntelyliikkumavaraa voidaan ensinnäkin käyttää, kun henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuus perustuu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, eli silloin, kun käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Kyseisen artiklan 3 kohdan mukaan c alakohdassa tarkoitetun käsittelyn perustasta on säädettävä joko unionin oikeudessa tai rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä.

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti perusvaatimuksena lakisääteiseen velvoitteeseen perustuvalle lainsäädännölle on, että sen on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite, jonka on oltava oikeasuhtainen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Lapsen tuen toteuttaminen varhaiskasvatuksessa täyttää yleisen edun mukaisen tavoitteen, sillä tuesta hyötyvät muun muassa lapsi itse ja lapsen perhe sekä muut lapset varhaiskasvatuksessa. Tutkimusten mukaan varhaisella tuella on suuri merkitys myös lapsen myöhemmässä elämässä. Lapsen tuen toteutuminen ei olisi mahdollista ilman henkilötietojen käsittelyä, joten käsittely nähdään oikeasuhtaiseksi edellä mainittuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Nykyisen varhaiskasvatuslain 40 §:n 2 momentin mukaan sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään, lapsen tuen tarvetta, tukitoimia ja niiden toteuttamista koskevat tiedot sekä lapsen henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointia koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä.

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja ovat tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaan esimerkiksi terveydentilaa taikka seksuaalista käyttäytymistä kuvaavat tiedot. On mahdollista, että lapsen tuen tiedot rinnastuvat tietosuoja-asetuksen tarkoittamiin erityisiin henkilötietoihin, etenkin silloin, kun tuen toteuttamiseen liittyy monialaista yhteistyötä. Tällöin tuen tarve voi johtua terveydentilaan johtuvasta syystä, jolloin käsitellään lapsen terveystietoja.

Erityisten henkilötietoryhmien käsittely on tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan lähtökohtaisesti kiellettyä. Erityisiä henkilötietoryhmiä voidaan käsitellä vain silloin, kun käsittelykieltoon on säädetty 9 artiklan 2 kohdan mahdollistamissa rajoissa poikkeus. Kansallisella tietosuojalailla on käytetty 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan mahdollistamaa liikkumavaraa ja säädetty lain 6 §:n 1 momentin 2 kohdassa, että erityisten henkilötietojen käsittely on mahdollista tietojen käsittelyssä, josta säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä. Edellytyksenä käsittelylle on, että rekisteröidyn oikeudet suojataan asianmukaisesti, siten kuin tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa säädetään.

Varhaiskasvatuksen järjestäjän tai tuottajan henkilötietojen käsittely johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä. Tuen järjestämisestä säädetään varhaiskasvatuslaissa. Koska tuen tiedot on jo nykyisessä varhaiskasvatuslaissa säädetty salassa pidettäviksi (40 §) ja salassa

pidosta poikkeamiseen on säädetty selkeät perusteet (41 §), katsotaan esityksen täyttävän perustuslain mukaisen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan vaatimukset.

Säätämisjärjestys

Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaisesti kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kuntalain 7 §:n mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa sekä sille laissa säädetyt tehtävät. Esityksessä ehdotetaan laajennettavaksi varhaiskasvatuksen tukeen liittyviä tehtäviä varhaiskasvatuksen järjestäjille ja tuottajille eli käytännössä pääasiassa kunnille. Voimassa oleva varhaiskasvatuslaki velvoittaa järjestämään tukea. Ehdotettu sääntely täsmentää tuen antamista. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että yksityisen palveluntuottajan varhaiskasvatuksessa päätöksen tekee palveluntuottajan esityksestä varhaiskasvatuksen toimipaikan sijaintikunta. Nämä tehtävät kuuluisivat kuntien erityiseen toimialaan. Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (PeVL 29/2009 vp, PeVL 50/2005 vp, s. 2/I, PeVL 41/2002 vp, s. 3/II). Vaatimus kuntien rahoitusperiaatteesta toteuttaa kuntien perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaista itsehallintoa. Kuntien peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain 55 §:n 2 momentin mukaan uusissa ja laajentuvissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 prosenttia uusien ja laajentuvien tehtävien laskennallisista kustannuksista, ellei valtionosuustehtäviin tehdä vastaavan suuruisia vähennyksiä. Esityksen vaikutukset kuntien talouteen on arvioitu luvussa 4.2.1 Taloudelliset vaikutukset.

Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991) erikseen säädetään. Varhaiskasvatuslakia ei sovelleta Ahvenanmaalla, koska Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 13 kohdan mukaisesti Ahvenanmaan maakunnalla on lainsäädäntövalta koskien sosiaalihuoltoa.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallituksen esityksellä on merkittäviä vaikutuksia vammaisten lasten perusoikeuksien toteutumiseen. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Liite: Sivistysvaliokunnalle 22.10.2021 toimitettu PP-esitys