Valiokunnan lausunto PeVL 21/2016 vp─ HE 60/2016 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista sekä varhaiskasvatuslain 13 §:n ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista sekä varhaiskasvatuslain 13 §:n ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta (HE 60/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sivistysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitusneuvos Anne-Marie Brisson, opetus- ja kulttuuriministeriö
- OTM, oikeustieteen tohtorikoulutettava Johannes Heikkonen
- oikeustieteen tohtori, dosentti Liisa Nieminen
- apulaisprofessori, dosentti Pauli Rautiainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- professori Mikael Hidén

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista sekä muutettavaksi eräitä muita lakeja.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ehdotettua sääntelyä on tarkasteltu perustuslain 10 §:n mukaisen yksityiselämän suojan, 16 §:n mukaisten sivistyksellisten oikeuksien ja 19 §:n mukaisen oikeuden sosiaaliturvaan kannalta. Lisäksi säätämisjärjestysperusteluissa on huomioitu perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetty hallinnon lainalaisuuden vaatimus sekä perustuslain 121 §:ssä turvattu kuntien itsehallinto. Säätämisjärjestysperusteluissa kiinnitetään huomiota myös eräiden kansainvälisten sopimusten asettamiin velvoitteisiin.

Valmis
5.1

Lakiehdotukset voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan elokuun alusta vuonna 2016.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

Ehdotus laiksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista (jäljempänä myös asiakasmaksulakiehdotus) on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen erityisesti asiakasmaksujen korottamisen näkökulmasta.

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. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin jo aiemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että varhaiskasvatusta koskevaa sääntelyä on ensisijaisesti arvioitava perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuna sosiaalipalveluna. Valiokunnan mukaan tämä lähtökohta ei ole muuttunut, vaikka lainsäädännössä varhaiskasvatusta käsitellään terminologisesti päivähoidon asemesta varhaiskasvatuksena ja se on hallinnollisesti siirretty sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle, sillä perustuslain terminologia on autonominen suhteessa tavallisessa lainsäädännössä tehtäviin luokitteluihin (PeVL 12/2015 vp, s. 3). Varhaiskasvatus toteuttaa myös perustuslain 19 §:n 3 momentissa asetettua velvollisuutta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä sekä tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Asiakasmaksujen korotus

Hallituksen esityksen taustalla ovat ennen muuta julkisen talouden säästötavoitteet. Esityksessä maksujen korotukset ehdotetaan toteutettavaksi siten, että ne pääosin kohdentuvat perheisiin, jotka kuuluvat Tilastokeskuksen tulonjakotilastossa kolmeen ylimpään tulokymmenykseen. Pienemmissä tuloluokissa maksujen korotukset ovat vähäisiä. Kaikkein pienituloisimmissa kahden ja kolmen hengen perheissä varhaiskasvatuksesta perittävät maksut laskisivat. 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. Maksua olisi aina alennettava tai jätettävä perimättä ennen toimeentulotuen myöntämistä asiakkaalle.

Asiakasmaksulakiehdotusta edellä todettujen näkökohtien kannalta arvioitaessa on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan olennaista, että varhaiskasvatuksesta perittävien maksujen korottamista voidaan pitää perustuslain 19 §:n 3 momentin tarkoittaman lapsiperheiden tuen heikennyksenä. Valiokunnan mukaan valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat sinänsä muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös pe-

rustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon, että sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa asetettua tukemisvelvoitetta (esim. PeVL 12/2015 vp, s. 3 ja siinä viitatut).

Perustuslakivaliokunta on lisäksi maksuja arvioidessaan katsonut, että perittävät maksut eivät saa johtaa siihen, että palvelut siirtyvät niitä tarvitsevien ulottumattomiin, tai johtaa siihen, että niitä tarvitsevat joutuvat turvautumaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun viimesijaiseen toimeentuloturvaan (PeVL 10/2009 vp, s. 3/II ja siinä viitatut). Perustuslakivaliokunta on lisäksi antanut perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 4—5) perusteella valtiosääntöisesti painoarvoa myös heikennyksen keston rajaukselle sitä perustelevien julkistalouden vakavien rahoitusvaikeuksien odotettavissa olevaan kestoon (ks. PeVL 11/2015 vp, s. 3 ja PeVL 10/2015 vp, s. 3) ja etuuksien tason suhteeseen julkisen talouden tilaan (ks. esim. PeVL 12/2015 vp, s. 3). Valiokunnan mukaan selvää on myös, että heikennys ei saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä (esim. PeVL 14/2015 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt arvioitavana oleva asiakasmaksulakiehdotukseen sisältyvä maksujen korotus ja sen toteutustapa eivät ole edellä mainittujen näkökohtien valossa valtiosääntöisesti ongelmallisia.

Perustuslakivaliokunta on useita kertoja kiinnittänyt huomiota siihen, että lapsiperheiden asemaan vaikuttavat uudistukset eivät saa johtaa tilanteeseen, jossa eri uudistusten yhteisvaikutukset muodostuvat kohtuuttomiksi (ks. PeVL 19/2016 vp, s. 2 ja PeVL 12/2015 vp, s. 5). Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että arvioitavana olevien maksujen korotuksilla voi esityksen perustelujenkin mukaan olla monenlaisia vaikutuksia erilaisessa asemassa olevien ihmisten käyttäytymiseen, minkä vuoksi esityksen sukupuolivaikutuksia on ollut perustelujen mukaan vaikea arvioida. Valiokunnan mielestä valtioneuvoston on syytä seurata lainsäädännön toimeenpanon tosiasiallisia vaikutuksia lapsiperheiden taloudelliseen asemaan ja sukupuolten tasa-arvon toteutumiseen.

Henkilötietojen suoja

Asiakasmaksulakiehdotuksen 17 §:ssä säädetään viranomaisten tiedonsaantioikeudesta. Säännösehdotuksen perustelujen mukaan siinä luetellut tietojen antamiseen velvolliset olisivat velvollisia varhaiskasvatuksen tehtäviä hoitavan viranomaisen pyynnöstä antamaan maksutta ja salassapitosäännösten estämättä kaikki hallussaan olevat palvelun käyttäjän ja hänen perheensä taloudellista asemaa koskevat maksun suuruuteen olennaisesti vaikuttavat tiedot ja selvitykset, jotka ovat viranomaiselle tässä laissa säädetyn maksun määräämiseksi välttämättömiä sekä viranomaiselle annettujen tietojen tarkistamista varten.

Säännösehdotuksen perusteluista ja hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluista ilmenee myös, että säännöksen on tarkoitus olla vastaavan sisältöinen kuin perustuslakivaliokunnan myötä-vaikutuksella säädetty sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 20 § (PeVL 7/2000 vp, s. 3/II—4/I ja PeVL 7a/2000 vp, s. 2/II—3/I). Säännösehdotuksen sanamuoto kuitenkin poikkeaa sille esitetyistä perusteluista ja niissä viitatun lain sanamuodosta siten, että tiedonsaantioikeuden edellytyksenä on sellaisten tietojen osalta, joita käytetään viranomaiselle an-

nettujen tietojen tarkistamista varten, välttämättömyyden asemesta niiden tarpeellisuus ("…*tai tarpeen viranomaiselle annettujen tietojen tarkistamista varten*").

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja 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 (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatut lausunnot).

Edellä todetun vuoksi asiakasmaksulakiehdotuksen 17 §:ää on muutettava siten, että tietojensaantioikeus kytketään myös tältä osin välttämättömyysvaatimukseen tai tietosisällöt täsmennetään. Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

> *että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 17 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 19.5.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Simon Elo ps
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Wille Rydman kok

Valiokunnan lausunto PeVL 21/2016 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen