

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle varhaiskasvatuslain kokonaisuudistuksesta (Hallituksen esitys 40/2018 vp varhaiskasvatuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa varhaiskasvatuslain kokonaisuudistuksesta, jolla saatetaan päätökseen varhaiskasvatuksen hallinnonalasiirto sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle. Nyt käsiteltävänä olevalla hallituksen esityksellä varhaiskasvatusta koskevat säännökset kootaan uuteen varhaiskasvatuslakiin. Samalla kumotaan voimassa oleva varhaiskasvatuslaki (36/1973) ja sen nojalla annettu asetus lasten päivähoidosta (239/1973). Hallituksen esitykseen sisältyy myös ehdotukset perusopetuslain ja eräiden sosiaalitoimen lakien muuttamisesta, joissa tehdään varhaiskasvatuslain edellyttämät lakitekniset muutokset.

Hallituksen esityksellä tehdään muutoksia varhaiskasvatusoikeutta, varhaiskasvatuksen järjestämistä, henkilökunnan kelpoisuuksia, henkilöstön mitoituksia, tietojen käsittelyä ja salassapitoa varhaiskasvatuksessa koskeviin säännöksiin sekä luodaan oikeusperusta varhaiskasvatuksen tietovarannolle. Hallituksen esitys on laadittu siten, että säädösmuutoksilla pyritään selkiyttämään lakisääteisiä velvoitteita huolehtien samalla siitä, että säädösmuutokset eivät luo uusia velvollisuuksia kunnille tai muille varhaiskasvatuksen järjestäjille.

Nyt arvioitavana oleva esitys on yhteydessä myös maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaa lainsäädäntöä koskevaan hallituksen esitykseen (ns. Maku II –esitys), sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamista koskevaan hallituksen esitykseen, tiedonhallinnan lainsäädännön uudistushankkeessa valmisteltaviin hallituksen esityksiin sekä saamen kielilain muuttamista koskevaan hallituksen esitykseen.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa arvioidaan esityksen suhdetta perustuslain 3, 10, 16, 19, 18, 80 ja 121 §:iin. Vaikka säätämisyjärjestysperusteluja voidaan muutoin pitää asianmukaisena on huomionarvoista, että esityksen suhdetta perustuslain 6 §:ään ja perustuslain 21 §:ään ei ole käsitelty lähes lainkaan, vaikka myöhemmin esittämälläni tavalla näihin liittyviä tarkasteluja voi pitää perustuslakivaliokunnan ja ihmisoikeussopimusten valvontaelinten esittämien varhaiskasvatusta koskevien näkemysten perusteella käsillä olevassa asiayhteydessä valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisempänä kuin monia säätämisyjärjestysjaksoon sisällytettyjä aihealueita.

Esitykseen ei sisälly toivomusta sen käsittelystä perustuslakivaliokunnassa, mutta täysistunto on lähettänyt sen perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Kiinnitän tältä osin huomion siihen, että hallituksen esityksessä tehdään sellaisia lapsiperheiden asemaa koskevia muutoksia, joiden asianmukaiseen empiiriseen ja valtiosääntöoikeudelliseen tarkasteluun perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti kiinnittänyt huomion ja joita perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti kehottanut hallitusta seuraamaan.

HALLINNONALASIIRRON MERKITYS SUHTEESSA VARHAISKASVATUKSEN LAINSÄÄDÄNTÖPOHJAAN JA OIKEUDELLISEEN SYSTEMATIikkaan

Käsiteltävänä olevalla hallituksen esityksellä saatetaan päätökseen varhaiskasvatuksen hallinnonalasiirto sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että hallinnonalasiirrosta huolimatta varhaiskasvatusta koskevaa sääntelyä on ensisijaisesti arvioitava perustuslain 19.3 §:ssä tarkoitettuna

sosiaalipalveluna ja huomauttanut, että tässä suhteessa perustuslain terminologia on autonominen suhteessa tavallisessa lainsäädännössä tehtäviin luokitteluihin (PeVL 12/2015 vp). Näin on tehtävä siitakin huolimatta, että varhaiskasvatuksella on kytkentä myös perustuslain 16.2 §:n sivistyksellisiin perusoikeuksiin.

Käynnissä olleesta hallinnonalasiirrosta huolimatta varhaiskasvatus on kytketty tällä hetkellä monella tavalla sosiaalihuollon yleislakeihin, mikä on linjassa sen kanssa, että varhaiskasvatuksessa on valtiosääntöisesti kysymys sosiaalipalvelusta. Vallitsevaa oikeustilaa voidaan luonnehtia siten, että päivähoitoa koskevia säädöksiä, joissa viitataan sosiaalihuoltoon tai -palveluihin, sovelletaan myös varhaiskasvatukseen. Käsiteltävänä olevalla hallituksen esityksellä tosiasiallisesti katkaistaan varhaiskasvatuksen ja sosiaalihuollon yleislakien välinen oikeudellinen yhteys kumoamalla tätä yhteyttä ylläpitänyt sääntely tilanteessa, jossa esimerkiksi sosiaalihuoltolain soveltamisalaa on kehitetty siten, ettei lakia sovelleta varhaiskasvatukseen ilman siltasäännöksiä.

Asia on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen kahdella tavalla. Ensinnäkin uuden varhaiskasvatuslain myötä siirrytään tilanteeseen, jossa yhteen perustuslain 19.3 §:ssä tarkoitettuun sosiaalipalveluun (varhaiskasvatukseen) ei sovelleta sitä yleislainsäädäntöä, joka on säädetty sosiaalipalveluiden järjestämistä ja niiden asiakkaita koskevaksi. Näin erään sosiaalipalvelun yhteydessä katkeaa yhteys perustuslain 19.3 §:ää konkretisoiviin yleislakeihin, vaikka tätä sosiaalipalvelua koskevaa erityislakia (varhaiskasvatuslakia) voidaan luonnehtia perustuslain 19.3 §:n konkretisaatioksi. Toiseksi asia nostaa esiin kysymyksen siitä, että johtaako yhteyden yleislakeihin katkeaminen siihen, ettei varhaiskasvatuslainsäädäntö tarjoa varhaiskasvatuspalveluiden asiakkaille (lapset ja perheet) sellaisia oikeusturvajärjestelyjä, joita on katsottu tarvittavan perustuslain 19.3 §:ssä taattujen oikeuksien turvaamiseen ja siten perustuslain 19.3 §:n ja 21 §:n konkretisointiin sosiaalipalveluiden alueella. Asia on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen muun muassa siinä mielessä, että perustuslain 19.3 §:ään liittyy sellainen lailla säätämisen edellytys, jota perustuslain 16.2 §:ään ei liity. Hallituksen esityksessä on kiinnitetty lähes olemattomasti huomiota näihin asioihin, vaikka sosiaalihuollon ja opetustoimen oikeussuojajärjestelmiä on pidetty toisistaan poikkeavina siten, että siirtyminen pois sosiaalipalveluiden oikeussuojajärjestelmän piirissä heikentää oikeussuojamekanismien tehokkuutta esimerkiksi valvonnan alueella. **Vaikka epäröiden katsonkin hallituksen esityksen oikeussuojaratkaisujen täyttävän valtiosääntöiset vähimmäisvaatimukset, katson, että hallinnonalasiirron vaikutuksia varhaiskasvatuksen oikeussuojajärjestelmään on seurattava huolellisesti.**

Hallituksen esitystä lukiessa syntyy vaikutelma, että hallituksen esitystä laadittaessa on suhtauduttu yliolkaisesti perustuslakivaliokunnan näkemykseen varhaiskasvatuksen sosiaalipalveluluonteesta ja välinpitämättömästi esityksen oikeussuojaan kohdistuvien vaikutusten tarkasteluun. Nähdäkseni lainvalmistelussa omaksutut perusratkaisut ovat vähintään jännitteisiä perustuslakivaliokunnan lausunnon 12/2015 vp kanssa ja perustuslakivaliokunnan tuossa lausunnossa esittämien näkemysten olisi pitänyt johtaa varhaiskasvatuksen sosiaalipalveluluonteen paremmin tunnistaviin sääntelyratkaisuihin. Kuten myöhemminkin lausunnossani esitän, hallituksen esityksen valmistelu osoittaa uppiskaisuutta perustuslakivaliokunnan lausuntojen huomiointia kohtaan, sillä opetus- ja kulttuuriministeriö yrittää nyt kehittää vaivihkaa varhaiskasvatuksen asemaa oikeusjärjestyksen systematiikassa päinvastaiseen suuntaan kuin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö antaa ymmärtää. Pidän selvänä, että varhaiskasvatuksen luonne perustuslain 19.3 §:n mukaisena sosiaalipalveluna asettaa rajoja sille, kuinka paljon sitä koskeva lainsäädäntö voidaan irrottaa sosiaalipalveluita koskevista yleislaeista.

PUUTTEET IHMISOIKEUSSOPIMUSTEN VALVONTAELINTEN RATKAISUJEN JA PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTOJEN HUOMIOIMISESSA

YK:n lapsen oikeuksien sopimus takaa kaikille lapsille oikeuden oppimiseen, kehittymiseen ja syrjimättömyyteen. Sopimusta valvova YK:n lasten oikeuksien komitea suositteli Suomelle vuonna 2011, että se valmistelee uuden varhaiskasvatusta koskevan yleislain, lisää varhaiskasvatuksen kattavuutta ja parantaa sen laatua henkilöstön määrää lisäämällä ja rajoittamalla ryhmäkokoja. Tämän jälkeen Suomessa on toteutettu jälkeen useita varhaiskasvatustalainsäädännön uudistuksia¹, joiden vaikutuksia on arvioitaessa² on todettu, että YK:n lasten oikeuksien komitean suosituksia on toimeenpantu hitaasti ja etenkin subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden sisältöön kohdistuneiden lakimuutosten johdosta yhdenvertaisuus eri kunnissa asuvien lasten ja perheiden välillä on voinut vaarantua.

Asia on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen jo siitä syystä, että eduskunnan perustuslakivaliokunta vuonna 2015 varhaiskasvatustalainsäädännön muutoksia käsitellessään yhtäältä kiinnitti huomion siihen, että lapsiperheiden asemaan vaikuttavat eri uudistukset eivät saa johtaa tilanteeseen, jossa eri uudistusten yhteisvaikutukset muodostuvat kohtuuttomiksi, ja toisaalta edellytti, että hallitus seuraa tarkoin talnsäädännön toimeenpanoa, jotta lasten ja lapsiperheiden perusoikeudet eivät käytännössä vaarannu (PeVL 12/2015 vp, ks. myös SiVM 29/2914 vp). Nyt käsillä olevaan hallituksen esitykseen ei käytännössä sisälly arviota lapsiperheiden asemaan vaikuttavien uudistusten kokonaisvaikutuksista ja hallituksen esityksen selostus lapsiperheiden perusoikeuksien toteutumisesta on niukka eikä siinä ole hyödynnetty edes opetus- ja kulttuuriministeriön itse tuottamaa aineistoa aiheesta. Hallituksen esityksessä on siten sivuutettu perustuslain 22 §:n näkökulmasta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisella tavalla perustuslakivaliokunnan lausunto 12/2015 vp.

Kuten hallituksen esityksessä selostetaan kansallisen perusoikeusjärjestelmän tasolla tarkastellen varhaiskasvatuksessa on kysymys ennen kaikkea perustuslain 19.3 §:ssä tarkoitettusta sosiaalipalvelusta, joka on samalla perustuslain 19.4 §:ssä säädetyn lapsen hyvinvoinnin ja kasvun edellytysten tukemisen velvoitteen piirissä. Varhaiskasvatus kytkeytyy myös perustuslain 16 §:ssä säädettyihin sivistyksellisiin perusoikeuksiin, sillä perustuslain 16.2 § koskee yhtäläisesti kaikkia ihmisiä, myös lapsia. Päivähoitoa on pidetty vakiintuneesti esimerkkinä sellaisesta järjestelmästä, joka toteuttaa julkisen vallan tehtävää tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu, vaikka perustuslain ei sinänsä voikaan katsoa edellyttävän, että varhaiskasvatustalnsäädännön palveluita tarjotaan jollakin nimenomaisella tavalla (esim. PeVL 11/1995 vp, s. 2). Perustuslaki edellyttää kuitenkin, että talnsäädännöllä huolehditaan riittävien varhaiskasvatustalnsäädännön turvaamisesta yhdenvertaisesti eri puolilla maata ja eri väestöryhmissä. Varhaiskasvatukseen kohdistuu perustuslain 19 §:n mukainen palveluiden riittävyysvaatimus, jonka tarkastelu on kytkettävä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusvaatimukseen. **Pidän erittäin huolestuttavana, että hallituksen esityksessä ei käytännössä laisinkaan arvioida missä määrin esitetty sääntely varmistaa riittävien varhaiskasvatustalnsäädännön yhdenvertaisen turvaamisen kaikkialla maassa ja kaikissa väestöryhmissä.** Asia on perustuslain 22 §:n näkökulmasta ongelmallista, kun otetaan huomioon, että käsillä olevalla hallituksen esityksellä saatetaan loppuun varhaiskasvatuksen kokonaisuudistus, jonka aiempienkaan

¹ Varhaiskasvatus siirrettiin vuonna 2013 sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle. Varhaiskasvatustalnsäädännön uudistus käynnistettiin tässä yhteydessä ja sen ensimmäinen vaihe tuli voimaan 1.8.2015, jolloin lasten päivähoitosta annettu laki muutettiin varhaiskasvatustalnsäädännön. Varhaiskasvatustalnsäädännön on muutettu tämän jälkeen mm. supistamalla subjektiivisen varhaiskasvatustalnsäädännön sisältöä.

² Selvitys varhaiskasvatuksen talnsäädännön muutosten vaikutuksista. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 78/2017.

osien yhteydessä ei ole asianmukaisesti arvioitu missä määrin varhaiskasvatuksen sääntely turvaa varhaiskasvatuspalvelut yhdenvertaisesti kaikkialla maassa ja kaikissa väestöryhmissä.

Olen yhdessä professori Juha Lavapuron, professori Tuomas Ojasen ja tutkija Virve Valtosen kanssa toteuttamassani tutkimuksessa³ tarkastellut sivistyksellisten ja sosiaalisten perusoikeuksien toteutumista maan eri osissa. Tutkimuksessa havaitsimme varhaiskasvatuksen, esiopetuksen ja perusopetuksen rajapinnalle sijoittuvia yhdenvertaisuusongelmia, joiden taustalla on voimassa oleva lainsäädäntö. Havainto ei ole yllättävä, sillä jopa opetus- ja kulttuuriministeriö on jo vuosia sitten myöntänyt, että lapsen subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen voi tällä hetkellä jäädä toteutumatta varhaiskasvatuspaikan saavutettavuuteen liittyvien seikkojen vuoksi erityisesti esiopetuksen piirissä olevien lasten kohdalla. Tähän liittyen **oikeuskansleri on vuonna 2015 edellyttänyt, että hallitus arvioi varhaiskasvatuslain kokonaisvaikutukset ja ryhtyy tarvittaviin lainsäädäntötoimiin⁴. Kiinnitän perustuslakivaliokunnan huomion siihen, että käsillä oleva hallituksen esitys yhdessä muiden vuoden 2015 jälkeen valmisteltujen varhaiskasvatus- ja esiopetuslainsäädännön muutosten kanssa osoittaa nähdäkseni, että opetus- ja kulttuuriministeriö ei ole ryhtynyt oikeuskanslerin edellyttämiin yhdenvertaisen oikeuden varhaiskasvatukseen takaaviin lainsäädäntötoimiin, vaikka varhaiskasvatuslain muutosten arviointi on osoittanut, että oikeuden varhaisuuskasvatukseen yhdenvertainen toteuttaminen edellyttäisi tätä tukevaa lasten ja perheiden oikeuksia vahvistavaa sekä kuntia vahvemmin velvoittavaa sääntelyä.**

Yhteenvetona edellä käsitellystä totean, että käsillä oleva hallituksen esitys on tunneton Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten valvontakäytännössä, ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytännössä ja valtioneuvoston kanslian sekä opetus- ja kulttuuriministeriön tuottamissa selvityksissä esiin tuoduille yhdenvertaisuusongelmille, joiden seuraamista eduskunnan perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti edellyttänyt. Vaikka perustuslakivaliokunnan lausuntoihin sisältyvillä muilla kuin ponsilausumilla ei ole suoranaista oikeudellista velvoittavuutta, on ministeriön menettelyä pidettävä sille perustuslain 22 §:ssä asetetun perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen näkökulmasta moitittavana.

Edellä esitetyt puutteet vaikeuttavat taloudellisessa taantumassa tehtyjen varhaiskasvatusoikeuden heikennysten valtiosääntöoikeudellista arviointia. Perustuslakivaliokunta käsitteli vuonna 2015 hallituksen esitystä, jossa ehdotettiin muutettaviksi varhaiskasvatuslakia sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettua lakia siten, että jokaisella lapsella olisi oikeus saada varhaiskasvatusta 20 tuntia viikossa. Heikennystä subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden laajuuteen perusteltiin ennen kaikkea taloudellisella taantumalla ja perustuslakivaliokunta katsoi heikennyksen valtiosääntöoikeudellisesti mahdolliseksi lausunnossaan 12/2015 vp. Valiokunta totesi, että perustuslain 6 §:n 3 momentin lapsen oikeuksia koskevan säännöksen osalta olennaista on se, että jokaisella lapsella on heikennyksen jälkeenkin edelleen oikeus varhaiskasvatukseen, vaikka vain osa-aikaiseen, ja viime kädessä myös kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen, jos se on tarpeen lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden takia taikka se on muutoin lapsen edun mukaista. Valiokunta viittasi myös siihen, että lapsen oikeuksien yleissopimuksen 18 artiklan 3 kohdassa edellytetään sopimusvaltion ryhtyvän kaikkiin asianmukaisiin toimiin taatakseen, että työssäkäyvien vanhempien lapsilla on oikeus hyödyntää heille tarkoitettuja lastenhoitopalveluita ja -laitoksia. Sopimus ei siten edellytä julkisen vallan järjestävän mainittuja palveluita muille kuin työssäkäyvien vanhempien lapsille.

³ Ojanen, Lavapuro, Rautiainen & Valtonen: Sivistykselliset ja sosiaaliset perusoikeudet syrjäkunnissa. KAKS 2016.

⁴ Oikeuskanslerin vastaus opetus- ja kulttuuriministeriölle ja sosiaali- ja terveysministeriölle niiden toimittamien oikeuden varhaiskasvatuksen toteutumista koskevien selvitysten johdosta, dnro OKV/5/50/2015 (17.8.2015).

Koska taloudellinen taantuma on päättynyt, perustuslakivaliokunnan tulee käsillä olevan hallituksen esityksen yhteydessä arvioida, missä määrin tällä on merkitystä varhaiskasvatusoikeuden laajuutta mitoitettaessa. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa katsotaan taloudelliseen taantumaan kytkeytyvien perustelujen olevan edelleen ajankohtaisia, sillä ”viimeaikaiset arviot valtion talouden kohentumisen edellytysten paranemisesta eivät itsessään vielä edellytä vähemmän kuin kaksi vuotta sitten voimaan tulleen varhaiskasvatusoikeuden laajentamista”. Kun asia suhteutetaan perustuslakivaliokunnan syksyllä 2017 kansaneläkeindeksin jäädyttämistä koskevassa asiassa antamaan lausuntoon (PeVL 47/2017 vp), hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa esitetty antaa aiheen samantyyppiselle kritiikille ylimalkaisuudesta kuin kansaneläkeindeksin jäädyttämistä koskenut esitys. Kun huomioidaan, ettei hallituksen esitykseen sisälly perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 12/2015 vp edellyttämiä vaikutusarvioita eikä yhdenvertaisuustarkastelua, varhaiskasvatusoikeuden rajauksen 20 tuntiin säilyttämisen hyväksyttävyyden arviointi perustuslain 6.3 §:n, 19.3 §:n, 22 §:n ja lasten oikeuksien yleissopimuksen 18 artiklan näkökulmasta on hyvin vaikeaa. Asian arviointi edellyttäisi oikeastaan sellaista empiiristä arviota, jota hallituksen esitykseen ei sisälly.

VAMMAISTEN LASTEN VARHAISKASVATUSOIKEUDEN TURVAAMINEN

Varhaiskasvatuksen kokonaisuudistuksen näkökulma on huomionarvoista että vammaisen lapsi voi olla varhaiskasvatustilain mukaisessa varhaiskasvatuksessa tai saada varhaiskasvatusta kuntoutuksellisista syistä. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan jos kehitysvammaiselle lapselle järjestetään varhaiskasvatusta nykyisen varhaiskasvatustilain mukaisesti, niin palvelusta voidaan periä varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain mukainen maksu, mutta hänen ollessa varhaiskasvatuksessa vain kuntoutuksellisista syistä osana erityishuolto-ohjelmaan kirjattua kuntoutusta ei asiakasmaksuja voida periä, koska alle 16-vuotiaan osittainen ylläpito on erityishuollossa maksutonta. Tällaisten kytkentöjen johdosta varhaiskasvatuksen kokonaisuudistusta tulee tarkastella myös vammaisten lasten ja erityisesti YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien sopimuksen näkökulmasta. Asiassa on merkityksellistä myös se, että sivistysvaliokunta katsoi varhaiskasvatustilainsäädännön kokonaisuudistuksen ensimmäisen osan yhteydessä, että jatkovalmistelussa ”myös erityisen tuen tarpeessa olevat lapset riippumatta hoitojärjestelyistä tulee ottaa huomioon” (SiVM 29/2014).

On huomionarvoista, että hallituksen esitykseen ei sisälly minkäänlaista vammaisten henkilöiden asemaan kiinnittyvää tarkastelua eikä ehdotetussa uudessa varhaiskasvatustilassa ole mitenkään huomioitu vammaisia lapsia. Varhaiskasvatustilainsäädännön uudistusta ei ole myöskään mitenkään syknkronoitu käynnissä olevan vammaispalvelulainsäädännön kokonaisuudistuksen (ns. VALAS-hanke) kanssa eikä myöskään käynnissä olevan asiakas- ja potilaslakien uudistuksen (ns. itsemääräämisoikeuslakihanke) kanssa. Varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön valmistelun siirtyminen sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriöön lienee vaikuttanut siihen, että varhaiskasvatusta koskeva lainvalmistelu kytkeytyy tällä hetkellä puutteellisesti sosiaalihuoltolainsäädännön valmisteluun, mikä puolestaan tuottaa ongelmia esimerkiksi vammaispalveluiden ja varhaiskasvatuksen rajapinnan jäsentämiseen.

Kiinnitän perustuslakivaliokunnan huomion siihen, että sosiaali- ja terveysministeriössä valmistellaan parhaillaan osana ns. VALAS-hanketta lainmuutosta, jolla nykyisin erityishuoltona annettava kehitysvammaisen lapsen maksuton varhaiskasvatus ollaan muuttamassa maksulliseksi samalla, kun lapselle annettavat vammaispalvelut on muutoin tarkoitus säilyttää pääosin maksuttomana. Tämä valmisteilla oleva

muutosta, jota ei käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä selosteta lainkaan, on merkityksellinen kehitysvammaisen lapsen varhaiskasvatusoikeuden kannalta.

Ehdotetusta uudesta varhaiskasvatuslaista puuttuvat kokonaan säännökset, jotka koskevat vammaisen tai muun erityisen tuen tarpeessa olevan lapsen tukitoimien järjestämistä varhaiskasvatuksessa. Samalla uuden varhaiskasvatuslain myötä sosiaalihuoltoa koskevan lainsäädännön soveltaminen varhaiskasvatustoimintaan lakkaa kokonaan, eikä varhaiskasvatukseen siten enää sovelleta sosiaalihuoltolain, sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain, sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain ja asetuksen sekä yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain säännöksiä. Tämä merkitsee sitä, että suurta joukkoa vammaisen lapsen oikeuksien kannalta keskeistä lainsäädäntöä ei enää jatkossa sovelleta varhaiskasvatukseen.

Perustuslain 6.3 §:n mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä. Säännöstä täsmentävät YK:n lasten oikeuksien sopimuksen ja YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien sopimuksen velvoitteet vahvistaa ja tukea kaikkien lasten – mukaan lukien vammaisten lasten – osallisuutta. Kaikki lapsen oikeudet kuuluvat myös vammaiselle lapselle ja kaikessa yleisesti lapsia koskevassa yhteiskunnallisessa päätöksenteossa ja suunnittelussa on huomioitava myös vammaisten lasten oikeudet. Lasten oikeuksien sopimus tunnustaa lapsille muun ohessa oikeuden syrjimättömyyteen (2 artikla), osallisuuteen (12 artikla) sekä mahdollisimman täysimääräiseen kehittymiseen (6 artikla). Vammaissopimus tunnustaa muun ohessa lapselle oikeuden apuun, joka mahdollistaa muun ohessa koulunkäynnin ja virkistystoiminnan sekä luo pohjan hänen mahdollisuudelleen saavuttaa mahdollisimman korkea yksilökohtainen kehitystaso (artikla 23), sekä asettaa sopimusvaltiolle velvollisuuden ryhtyä vammaisen lapsen oikeudet yhdenvertaisesti muiden lasten oikeuksien kanssa turvaaviin toimiin – mukaan lukien lainsäädäntötoimet (artikla 7).

Perustuslain 6.3 §:n, 16.2 §:n, 19.3 §:n, 22 §:n sekä YK:n lasten oikeuksien sopimuksen ja YK:n vammaissopimuksen muodostaman kokonaisuuden näkökulmasta pidän välttämättömänä, että käsillä olevan varhaiskasvatuslainsäädännön kokonaisuudistuksen viimeisen osan eli uuden varhaiskasvatuslain säätämisen yhteydessä varhaiskasvatustakiin lisätään säännökset, jotka turvaavat vammaisten lasten yhdenvertaisen oikeuden varhaiskasvatukseen tosiasiallisen toteutumisen. Samalla lakiin on lisättävä säännökset, joissa säädetään päätöksenteosta ja muutoksenhausta lapsen tukeen liittyvissä asioissa sekä vammaisten lasten tukitoimien vaikutuksista varhaiskasvatuksen henkilöstömitoitukseen. Ottaen huomioon varhaiskasvatuslain yhteyden sosiaalihuoltolainsäädäntöön katkeaminen, Suomen saamat ihmisoikeusvalvontaelinten ratkaisut, perustuslakivaliokunnan aiemmat varhaiskasvatusta koskevat lausunnot sekä YK:n vammaissopimuksen voimaantulminen, katson näiden muutosten tekemisen olevan edellytyksenä uuden varhaiskasvatuslain hyväksymiselle tavanomaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Varhaiskasvatustakiin uusina pykälinä lisättävät säännökset, jotka turvaavat vammaisten lasten yhdenvertaisen oikeuden varhaiskasvatukseen tosiasiallisen toteutumisen, voisivat esimerkiksi muistuttaa perusopetuslaissa omaksuttua kolmiportaisen tuen mallia (16-17a §), vammaisen lapsen oikeutta saada maksutta muun muassa tarvitsemansa tulkkaus- ja avustuspalvelut sekä apuvälineet ja maksuttomat kuljetukset (31-32 §). Säännöksiä sovitettaessa varhaiskasvatustakiin on kuitenkin huomioitava varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen erot sekä se, että varhaiskasvatuksessa ei ole kyse perustuslain 16.1 §:n tyyppisestä perustuslailla maksuttomana turvatusta subjektiivisesta oikeudesta.

Varhaiskasvatuslain 8 §:ssä olevaa varhaiskasvatuksen kieltä koskevaa säännöstä tulee täydentää maininnalla siitä, että opetuksen järjestäjällä on velvollisuus viime kädessä yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettuja kohtuullisia mukautuksia hyödyntäen osallistua mahdollisimman yhdenvertaisesti varhaiskasvatukseen myös silloin, kun

hän ei käytä kommunikointiin suomen, ruotsin tai saamen kieltä. Kiinnitän tässä yhteydessä yleisemminkin perustuslakivaliokunnan huomion siihen, että hallituksen esitystä ei ole arvioitu asianmukaisesti kielellisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta.

SAIRAALASSA POTILAANA OLEVIEN LASTEN VARHAISKASVATUSOIKEUDEN TURVAAMINEN

Oikeus varhaiskasvatukseen kuuluu yhdenvertaisesti kaikille. Varhaiskasvatusoikeuden henkilöllistä soveltamisalaa koskevassa 6 §:ssä ei käsitellä sairaalassa potilaana olevien lasten varhaiskasvatusoikeuden toteutumista. Asia on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen, sillä sairaalassa potilaana olevien lasten varhaiskasvatusoikeuden toteutumisessa on havaittu merkittäviä puutteita. **Katson, että perustuslain 6 §:n ja 22 §:n näkökulmasta olisi perusteltua kirjata varhaiskasvatuslain 6 §:ään riittävän täsmällisesti, että sairaalassa potilaana olevalle lapselle on turvattava oikeus varhaiskasvatukseen siinä määrin kuin se on hänen terveytensä ja muut erityiset olosuhteet huomioiden tarkoituksenmukaista.** Kiinnitän perustuslakivaliokunnan huomion siihen, että sairaalaopetusta koskevaa sääntelyä kehitettäessä olisi kiinnitettävä huomio myös varhaiskasvatusoikeuden toteutumiseen.

PAPERITTOMIEN JA VASTAANOTTOKESKUKSESSA OLESKELEVIEN LASTEN VARHAISKASVATUSOIKEUDEN TURVAAMINEN

Varhaiskasvatuslain 6.3 §:n mukaan ”kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden muutoin niin vaatiessa kunnan on huolehdittava varhaiskasvatuksen järjestämisestä muullekin kunnassa oleskelevalle lapselle kuin kunnan asukkaalle”. Säännös vastaa voimassa olevan varhaiskasvatuslain 4 §:ää. Sen lisäksi, että voimassa olevan varhaiskasvatuslain 4 §:ää on pidetty ongelmallisen epätasällisenä paperittomien ja vastaanottokeskuksissa oleskelevien henkilöiden oikeusaseman kannalta on säännöksen sisällyttäminen tässä muodossa varhaiskasvatuslakiin ongelmallista myös, kun otetaan huomioon varhaiskasvatuslainsäädännön esitetty irtaantuminen sosiaalihuoltolaista, sillä ilmaisu ”olosuhteiden muutoin niin vaatiessa” on saanut oikeudellisen sisältönsä keskeisesti sosiaalihuoltolain 13 §:stä ja sitä täsmäntävästä alemmanasteisesta normistosta.

Valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellistä perustuslain 19.3 §:n riittävyysedellytyksen ja varhaiskasvatusoikeuden henkilöllisen kattavuuden näkökulmasta on se, että YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen perusteella Suomi on sitoutunut takaamaan yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille lainkäyttövaltansa alaisille lapsille. YK:n lapsen oikeuksien komitea on yleiskommentissaan nro 7 katsonut oikeuden opetukseen varhaislapsuudessa alkavan syntymästä. Tämän johdosta **varhaiskasvatuslain 6.3 §:ää olisi täsmennettävä siten, että siitä ilmenisi yksiselitteisesti kunnan velvollisuus turvata ja järjestää kaikille kunnassa oleskeleville lapsille mukaan lukien paperittomat ja vastaanottokeskuksissa oleskelevat lapset varhaiskasvatusta samoin perustein kuin kunnan asukkaana oleville lapsille. Ottaen huomioon paperittomien ja vastaanottokeskuksissa olevien lasten haavoittuva asema varhaiskasvatuslain 6.3 §:ssä olisi perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta perusteltua viitata siihen, että oikeutta varhaiskasvatukseen määriteltäessä, tulee kiinnittää erityistä huomiota lapsen haavoittuvasta asemasta johtuviin erityistarpeisiin.** Tältä osin hallituksen esitys on altis sille samalle kritiikille, jota esitin vammaisten lasten asemaan liittyen. Kysymys on siis siitä, että hallituksen esityksessä on kategorisesti sivuutettu haavoittuviin ryhmiin liittyvät kysymykset.

LAPSEN ITSEMÄÄRÄÄMISOIKEUDEN RAJOITTAMINEN

Varhaiskasvatuslain 10 §:ssä säädetään varhaiskasvatusympäristön turvallisuudesta. Pykälästä ei käy ilmi, kuinka varhaiskasvatusympäristön turvallisuus järjestetään. Varhaiskasvatuslakiin ei myöskään sisälly

perusopetuslain kaltaista sääntelyä lapsen ojentamista. Tässä tilanteessa lapsen ojentamiselle ja hänen itsemääräämisoikeutensa rajoittamiselle varhaiskasvatuksessa ei ole oikeusperustaa, vaikka varhaiskasvatuksen valvontaratkaisujen perusteella on ilmeistä, että varhaiskasvatuksen toimintayksiköissä käytetään mm. painopeittoja, eristämistä ja kiinni pitämistä. Toimintaa perustellaan muun muassa lastensuojelulain säännöksillä, vaikka on ilmeistä, että lastensuojelulaki ei sovellu varhaiskasvatukseen. Suositan perustuslakivaliokuntaa toteamaan, että varhaiskasvatuksen toimintayksiköissä ei voida rajoittaa lapsen itsemääräämisoikeutta ilman tätä nimenomaisesti koskevaa säädösperustaa. Kiinnitän perustuslakivaliokunnan huomion siihen, että sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteilla olevaa uutta asiakas- ja potilaslait yhdistävää ns. itsemääräämisoikeuslakia ei ole käsitykseni mukaan tarkoitus soveltaa varhaiskasvatukseen. **Kehotan perustuslakivaliokuntaa näin ollen pohtimaan, tulisiko varhaiskasvatuslakiin ottaa lapsen ojentamista ja hänen itsemääräämisoikeutensa rajoittamista koskevat säännökset, joita säädettäessä on huomioita perustuslakivaliokunnan niitä koskeva muun muassa perusopetuslain muutosten yhteydessä syntynyt lausuntokäytäntö.**

PERHEPÄIVÄHOITAJAN TAI HÄNEN HOIDETTAVANA OLEVAN LAPSEN KOTIRAUHAN SUOJAAMAAN TILAAN KOHDISTUVA TARKASTUS

Varhaiskasvatuslain 44 §:ssä säädetään yksityisen palvelutuottajan ilmoitusmenettelystä, johon liittyy kunnan velvollisuus suorittaa tarkastus varhaiskasvatuksen toimipaikassa ennen toiminnan aloittamista. Hallituksen esityksellä muutetaan vallitsevaa oikeustilaa, sillä nykyisellään ”pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat voidaan tarkastaa ainoastaan palvelujen tuottajan suostumuksella” (laki yksityisistä sosiaalipalveluista, 9.2 §). Koska perhepäivähoitoa voidaan antaa joko perhepäivähoitajan tai hoidettavan lapsen kotona ja molempia paikkoja suojaa kotirauha, on säännöstä tarkasteltava suhteessa perustuslakivaliokunnan kotirauhaa koskevaan lausuntokäytäntöön. Kiinnitän perustuslakivaliokunnan huomion siihen, että sääätämisyjärjestysperustelujen mukaan ”säännökset vastaavat voimassa olevia vuodesta 2013 varhaiskasvatuslaissa säädettyjä toimivaltuuksia ja niiden toteuttamista koskevia säännöksiä, joiden on tulkittu olevan perustuslain mukaisia”. Hallituksen esitys ei anna tältä osin oikeaa tietoa vallitsevaan oikeustilaan ehdotetuista muutoksista eikä perustuslakivaliokunnan kannanotoista. **Varhaiskasvatuslain 44 § on kotirauhan suojaamaan paikkaan ulottuvalta osaltaan perustuslain 10 §:n vastainen. Säännös on korjattava, jotta hallituksen esitys voidaan käsitellä tavanomaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.**

Varhaiskasvatuslain 56 §:ssä säädetään toiminnan aikaisista tarkastuksista. Toisin kuin lain 44 §:ssä, tässä säännöksessä on huomioitu tarkastusoikeuden ulottuminen kotirauhan suojaamiin paikkoihin. Sääntely vastaa voimassaolevan lain yksityisistä sosiaalipalveluista 18.1 §:ää ja sen perusteella ”pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat voidaan kuitenkin tarkastaa ainoastaan, jos tarkastaminen on välttämätöntä asiakkaan aseman ja asianmukaisten palvelujen turvaamiseksi”. Tämän tyyppinen sääntelyratkaisu vakiintunut on sosiaalihuollon lainsäädäntöön ja sen perustuslainmukaisuus on parhaillaan asiakkaan valinnanvapautta koskevan hallituksen esityksen (HE 14/2018 vp) yhteydessä perustuslakivaliokunnan arvioitavana. **Pidän varhaiskasvatuslain 56 §:n säännöstä jossakin määrin ongelmallisena, koska se irtaantuu laajentaen perustuslain 10 §:n sanamuodosta. Katson, että välttämättömyysedellytys tulisi sitoa perusoikeuksien turvaamiseen.** Koska kysymys on sosiaalihuoltolainsäädännössä tavanomaisen säännöksen perustuslainmukaisuuden tulkinnasta, katson, että perustuslakivaliokunnan tulisi tässä yhteydessä arvioida sitä samoin kuin se tekee käsitykseni mukaan valmistumaisillaan olevassa valinnanvapauslakilausunnossa.

Se, miten perustuslakivaliokunta arvioi 56 §:n mahdollista korjaustarvetta, vaikuttaa siihen, kuinka 44 §:n säännöstä on korjattava sen perustuslainvastaisuuden poistamiseksi.

ASIAKASASIAKIRJAT JA VARHAISKASVATUKSEN TIETOVARANTO

Varhaiskasvatuslailla luodaan varhaiskasvatuksen tietovaranto. Sitä koskevaa sääntelyä on arvioitava erityisesti EU:n tietosuoja-asetusta ja sen kansalliseen toimeenpanoon liittyvää perustuslakivaliokunnan lausuntoa vasten. Lähtökohtaisesti ehdotus varhaiskasvatuksen tietovarannon perustamista on perusteltu. Sen myötä voidaan parantaa muun muassa varhaiskasvatustietojen yhdenmukaisuutta ja luotettavuutta.

Suhteessa EU:n tietosuoja-asetuksen kansalliseen toimeenpanoon on merkityksellistä, että varhaiskasvatuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä aiemmat sosiaalihuollon asiakasasiakirjojen käsittelyä koskevat säännökset kumotaan varhaiskasvatuksen osalta. Minkäänlaista yleissääntelyä täsmentävää asiakasasiakirjoja koskevaa sääntelyä ei siis varhaiskasvatuslainsäädännön kokonaisuudistuksen jälkeen ole enää olemassa. Perustuslakivaliokunta on tietosuojaalakia koskevassa lausunnossaan katsonut, että henkilötietojen suojan toteuttaminen tulisi valiokunnan mukaan jatkossa ensisijaisesti taata yleisen tietosuoja-asetuksen ja tietosuoja lain nojalla siten, että samalla tulisi välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellaisen säätäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi. Perustuslakivaliokunta on samalla katsonut, että kansallisen erityislainsäädännön säätämisen tarvetta on arvioitava kuitenkin vielä tapauskohtaisesti etenkin arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta. (PeVL 14/2018 vp, ks. myös PeVL 2/2018 vp).

Ottaen huomioon tuoreen tietosuoja-asetukseen liittyvän lausuntonsa valiokunnan on nyt arvioitava pitääkö se varhaiskasvatuksen asiakastietojen käsittelyä sellaisena arkaluonteisten tietojen käsittelynä, josta on säädettävä tarkemmin kansallisessa lainsäädännössä. Mikäli valiokunta katsoo, että kansalliselle sääntelylle on tarvetta, on sitä koskevat säännökset otettava varhaiskasvatuslakiin. Valiokunta voisi asian arvioimiseksi, mikäli se katsoo tälle olevan aihetta, kuulla tietosuoja valtuutettua. Koska valiokunta muutti lausunnollaan PeVL 14/2018 vp aiempaa perustuslain 10 §:ää koskenutta tulkintalinjaansa, asiaan ei saa johtoa valiokunnan aiemmasta lausuntokäytännöstä ja valiokunnan nyt tekemillä linjauksilla on ainakin sosiaalihuollon ja sivistyspalveluiden alueella suuri periaatteellinen perustuslain 10 §:n tulkintaa ohjaava vaikutus.

Tarkentavaa sääntelyä voidaan tarvita tietosuoja-asetuksen 6 artiklaan ja 9 artiklaan liittyvän kansallisen liikkumavaran asianmukaiseksi käyttämiseksi. Pidän mahdollisena, että tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisten erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely voi muodostua ongelmalliseksi ilman tarkentavaa kansallista sääntelyä. Erityisiin henkilötietoryhmiin (esim. terveystiedot) kuuluvia tietoja käsiteltäessä tulee täytyä myös jokin tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan peruste ja osa perusteista edellyttää kansallista lainsäädäntöä, jossa säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien suojaamiseksi. Säättämisperustelujen mukaan varhaiskasvatuksen tietovarannossa ei säilytetä eikä sieltä luovuteta tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisia tietoja. En pidä esitettyä uskottavana, sillä esimerkiksi tietovarantoon sisältävä tieto asiakasmaksun määrästä voi pitää välillisesti sisällään 9 artiklassa tarkoitetun tiedon. **Pidän monella tavalla ongelmallisena sitä tapaa, jolla hallituksen esityksessä on lähestytty henkilötietojen käsittelyä varhaiskasvatuksessa.**

Kiinnitän samalla perustuslakivaliokunnan huomion siihen, että varhaiskasvatuksen asiakasasiakirjoilla on kiinteä liityntä varhaiskasvatuksen oikeussuojajärjestelmään. Juuri asiakasasiakirjojen avulla ratkotaan varhaiskasvatukseen liittyvä vahingonkorvaustilanteita sekä käsitellään muistutuksia, kanteluita ja muutoksenhakuasioita. Siten tilanne, jossa erityisiin henkilötietoryhmiin (tietosuoja-asetuksen 9 artikla)

kuuluvaa tietosisältöä ei synny lakisääteisen velvollisuuden pitää henkilörekisteriä puuttuessa, voi johtaa varhaiskasvatuksen oikeussuojajärjestelmän toimivuuden heikentymiseen.

Tietosuoja-asetus edellyttää, että henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan tietosuoja-asetuksen 23 artiklan perusteella lainsäädäntötoimenpiteellä rajoittaa asetuksen mukaista käyttötarkoitussidonnaisuutta, jos kyseisessä rajoituksessa noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide.

Uusi varhaiskasvatuslaki sisältää tietojen luovutusta ja käyttöä koskevia säännöksiä, mutta niiden tietosuoja-asetuksen mukaisuutta ei ole arvioitu asianmukaisesti. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä ei ole kuitenkaan arvioida varhaiskasvatuslain suhdetta suoraan sovellettavaan asetuksentaseiseen EU-oikeuteen. Teen siksi seuraavaksi vain joitakin myös valtiosääntöoikeudellista merkitystä omaavia huomioita uuden varhaiskasvatuslain tietosuojakysymyksistä käsitellen erityisesti varhaiskasvatuksen tietovarantoa koskevaa sääntelyä.

Varhaiskasvatuslain 66 §:ssä säädetään tietovarannon käyttötarkoituksesta. Pykälää arvioitaessa on otettava huomioon, että tietovarannon tietosisältö on lain 70 §:n perusteella hyvin laaja. **Kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaan lain 66 §:ssä ollaan poikkeamassa käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta ja myös muihin säännöksiin sisältyy ristiriitoja käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen kanssa. Säättämisyjärjestysperusteluissa poikkeamaa ja ristiriitoja ei pidetä perustuslain 10 §:n näkökulmasta ongelmallisina viitaten valtakunnallista opinto- ja tutkintorekisteriä koskevan sääntelyn eduskuntakäsittelyn aikana sanottuun (perusteluissa viitataan HE 72/2017 vp selostamatta sitä koskevaa perustuslakivaliokunnan lausuntoa PeVL 31/2017 vp). Perustuslakivaliokunnan tulee nyt arvioida, miten asiaa on lähestyttävä perustuslakivaliokunnan tietosuojalakia koskevan lausunnon PeVL 14/2018 vp antamisen jälkeen.**

Tietoaaineistojen tuottaminen tietovarannosta näyttäisi olevan varsin laajaa, koska lakiehdotuksen 69 §:n mukaan tietovarannon tietoja on suunniteltu yhdistettäväksi perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen valtakunnalliseen tietovarantoon talletettuihin tietoihin sekä korkeakoulujen valtakunnalliseen tietovarantoon talletettuihin tietoihin ja myös muun viranomaisen tietoihin asianomaisen viranomaisen luvalla. Tietoaaineistoja tuotettaisiin lähinnä opetus- ja kulttuuriministeriön tarpeisiin. Kiinnitän tältä osin huomion siihen, että sääntely on niin avointa, että tietojen käsittely saattaa muodostua käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen näkökulmasta ongelmalliseksi. Perustuslakivaliokunnan tulee tältäkin osin arvioida, miten asiaa on lähestyttävä perustuslakivaliokunnan tietosuojalakia koskevan lausunnon PeVL 14/2018 vp antamisen jälkeen.

ASETUKSENANTOVALTUUS

Kuten hallituksen esityksen säättämisyjärjestysperusteluissakin todetaan, asetuksenantovaltuudet antavat aiheen samanlaisiin valtiosääntöoikeudellisiin huomioihin, joita valiokunta teki lausunnossaan PeVL 12/2015 vp, sillä sivistysvaliokunta ei HE 80/2015 vp käsittelyn yhteydessä tehnyt varhaiskasvatuslakiin perustuslakivaliokunnan suosittelemia muutoksia eikä käsiteltävänä olevassakaan hallituksen esityksessä esitetä muutoksia asetuksenantovaltuuksiin. Pidän perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 12/2015 vp tekemiä valtiosääntöoikeudellisia huomioita edelleen yhtä relevanttina ja suositan perustuslakivaliokuntaa tässä yhteydessä harkitsemaan asiasta painokkaammin lausumista.

SUHDE JULKISEN TALOUDEN SUUNNITELMAAN JA TASAPAINOVAATIMUKSEEN

Säätämisyjärjestysperusteluihin sisältyy jakso, joka on otsikoitu ”valtiontalous”. Siinä eräiden säännösten voimaantulon pitkä siirtymäaika perustellaan valtiontalouteen liittyvillä syillä. Samalla voimaantuloajan pituus kytketään julkisen talouden suunnitelmaan ja siinä määriteltävään julkistalouden tasapainovaatimukseen sellaisella tavalla, joka ei ole perusoikeusherkissä asioissa yhteensopiva julkiselle vallalle yksiselitteisesti kuuluvaan perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kanssa. Valtiosääntöoikeudellisesti arvioituna julkisen vallan on toteutettava lailla turvattavat perustuslain 19.3 §:n alaan kuuluvat riittävät sosiaalipalvelut riippumatta julkistalouden kulloisestakin tasapainovaatimuksesta. Julkistalouden tilaa ja perusoikeuksia konkretisoivan lainsäädännön sisältöä voidaan valtiosääntöoikeudellisesti yhteen sovittaa muun muassa perusoikeuksien heikennyskielto-opin avulla, mutta nyt hallituksen esityksessä esitetty tiettyjen säännösten voimaantulon lähes 12 vuoden siirtymäajan ja tasapainovaatimusten kytkentä ei ole esitetyssä muodossa valtiosääntöoikeudellisesti asiallinen. Viittaan tässä yhteydessä valinnanvapauslain käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunnalle lausumaani.

Kiinnitän samalla perustuslakivaliokunnan huomion siihen, että opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla on säädetty aiemminkin pitkiä voimaantuloaikoja. Eräissä tapauksissa (mm. kirjastotoimen kelpoisuusehdot) sääntely ei ehtinyt koskaan voimaan ennen kuin se jo kumottiin. Tällainen sääntelytekniikka on oikeusvarmuuden näkökulmasta ongelmallinen, sillä siinä ihmisiä ohjataan mukauttamaan käyttäytymistä sellaisella lainsäädännöllä, joka ei koskaan varsinaisesti astukaan voimaan. Kysymys on kuitenkin ennen kaikkea lakiteknisestä kysymyksestä, joka ei varsinaisesti kuulu perustuslakikontrollin alaan.

Helsingissä 25.5.2018

Pauli Rautiainen
oikeustieteen professori
valtiosääntöoikeuden dosentti