

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Lainsäädäntöneuvos Elina Nyholm

Lausunto
14.10.2021

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta (HE 148/2021 vp)

Eduskunnan sivistysvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta (HE 148/2021 vp). Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan:

3 a luvun mukainen varhaiskasvatuksessa annettava tuki siihen liittyvä päätöksenteko

Lakiesityksen mukaan 15 a §:n 2 momentissa tarkoitettu tehostetusta tuesta ei tehtäisi hallintopäätöstä eikä siihen siten olisi muutoksenhakuoikeuttakaan.

Hallintopäätös tarkoittaa tilannetta, jossa tosiasiallisesti päätetään esimerkiksi jonkun oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta. Ei voida lähteä siitä, että lainvalmistelussa voitaisiin päättää, onko asia tosiasiallista hallintotoimintaa vai hallintopäätös. Jos kyse on tosiasiasa hallintopäätöksestä, ei lainvalmistelussa voida todeta, että kyse onkin tosiasiallisesta hallintotoiminnasta.

Päätös on tosiasiallinen ratkaisu, jolla asia on päätetty. Tehostetun tuen antaminen vaikuttaa päätöksen kohteena olevan oikeuteen, joten se on oikeusministeriön näkemyksen mukaan hallintopäätös eikä tosiasiallista hallintotoimintaa. Hallintopäätöksen tekemiseen liittyvän hyvän hallinnon takeita osaltaan turvaavan menettelyn tai muutoksenhakuoikeuden ei voida katsoa hidastavan kenenkään tuen saantia, koska tukitoimet on mahdollista toteuttaa jo ennen päätöksen lainvoimaisuutta. Joka tapauksessa esimerkiksi huoltajien kuuleminen on aiheellista ennen tehostetun tuen antamisesta päättämistä. Päätöksestä täytyy olla valitusoikeus esimerkiksi siinä tilanteessa, että erimielisyyttä syntyy siitä, onko lapsi oikeutettu tehostettuun tukeen tai mikä tehostetun tuen sisältö on. Mikäli valitusoikeus koskisi vain 3 momentin tilanteita erityisestä tuesta, tarkoittaisi se käytännössä, että sellaista

lapsen osalta, joka olisi oikeutettu tehostettuun tukeen, mutta ei erityiseen tukeen, ei voitaisi hakea muutosta hänelle myönnettyihin tai myöntämättä jätettyihin tukitoimiin varhaiskasvatuksen piirissä.

Kuten lakiehdotuksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, yhdenvertaisuutta edistävä tekijä on myös riittävät oikeussuojakeinot. Se, että sääntely mahdollistaisi oikeuden saada hallintopäätös vain vahvimman tuen tasolla, edistää kyllä tällä tasolla olevien oikeutta oikeusturvaan. Toisaalta se kuitenkin vähentää yhdenvertaisuutta erityisen tuen ja tehostetun tuen piirissä olevien lasten välillä, vaikka näiden tukimuotojen käytännön vaikutukset eivät ainakaan lakiesityksen perusteella juurikaan eroa toisistaan. Tuen tarve on vahva sekä 15 a §:n 2 että 3 momentin perusteella annettavassa tuessa.

Mikäli lakiesityksen 15 a §:n 2 momentin mukainen tehostetun tuen päätöksen osalta valitusoikeuden rajaaminen olisi jostain perustellusta syystä tarpeen, pitäisi lakiin kirjata tältä osin nimenomainen valituskielto perusteluineen.

Lakiesityksen 15 b §:n 2 ja 4 momentti vaikuttavat tarpeettomilta lain sisäisiltä viittauksilta, kun niiden ainoana sisältönä on viitata saman lain 23 §:ään, 35 §:n 2 momenttiin ja 38 §:n 2 momenttiin. Kun mainituissa lainkohdissa on myös viittaukset 15 b §:ään, ei tällainen kaksinkertainen ristiinviittaaminen ole tarpeen eikä omiaan lisäämään lain selkeyttä.

Jos tässä lausunnossa esitetyllä tavalla lakiesityksen 15 a §:n 2 momentissa tarkoitettuja tehostetun tuen päätöksiä on pidettävä hallintopäätöksinä, voisi olla aiheellista täsmentää myös 15 e §:n otsikkoa ja 1 momenttia selvyden vuoksi.

Lakiesityksen 15 e §:n 3 momentissa esitetään poikettavan hallintolain 43 §:n mukaisesta pääsäännöstä, jonka mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti, samoin kuin hallintolain 47 §:n mukaisesta pääsäännöstä, jonka mukaan päätökseen, johon saa hakea muutosta valittamalla, on liitettävä valitusosoitus. Lainkohdan perusteluissa ei ole avattu niitä perusteita, joiden vuoksi poikkeamista ehdotetaan. Kirjallisen päätöksen ja valitusosoituksen antamisesta hallintopäätöksen tekemisen yhteydessä voidaan poiketa lähinnä sellaisissa tapauksissa, joissa päätöksessä myönnetään haettu asia yksiselitteisesti hakemuksen mukaisesti ja laissa on säädetty nimenomainen poikkeus hallintopäätöksen ja valitusosoituksen erillisestä antamisesta. Tällainen tilanne on esimerkiksi passilain (671/2006) 20 §:n mukainen passin myöntäminen hakemuksen mukaisena. Ehdotetussa varhaiskasvatuslain 15 e §:n 3 momentissa ei ole kysymys tällaisesta tilanteesta, joten oikeusministeriön näkemyksen mukaan varhaiskasvatuslain 15 c §:n mukaiset päätökset tulisi antaa hallintolain edellyttämässä muodossa valitusosoituksineen ilman erillistä pyyntöä.

Lakiesityksen 15 e §:n 3 kohdassa jää myös epäselväksi, että missä tilanteissa 15 c §:n mukaisista tukipalveluista tehdään erillisiä päätöksiä ja missä tilanteissa ne sisältyvät lakiehdotuksen 15 a §:n mukaisiin päätöksiin.

62 §: Muutoksenhaku varhaiskasvatusoikeutta, lapselle annettavaa tukea ja varhaiskasvatukseen ottamista koskevaan päätökseen

Lakiesityksen 62 §:n 2 momentin viittaus hallintolain soveltamiseen on informatiivisessa muodossa. Koska kysymys on kunnan toimielimen tekemästä päätöksestä, johon sovellettaisiin kuntalain säännöksiä ilman erillistä viittausta, tulisi viittauksen olla aineellisessa muodossa. Aineelliseen muotoon kirjoitettuna viittaus kuuluisi esimerkiksi: ”Oikaisuvaatimukseen sovelletaan, mitä hallintolaissa säädetään.”

Lisäksi nyt viittaus oikaisuvaatimusmenettelyssä sovellettavaan lainsäädäntöön pykälän 2 momentissa ei suoranaisesti liity 1 momentissa säänneltyyn oikaisuvaatimusmenettelyyn muun lapsen varhaiskasvatusta koskevan päätöksenteon osalta. Mikäli myös näissä oikaisuvaatimuksissa on tarkoitus edelleen noudattaa hallintolain menettelyä kuntalain sijaan, tulisi oikaisuvaatimuksia koskeva sääntely kirjoittaa selvyiden vuoksi esimerkiksi samaan momenttiin.

Lakiesityksen 62 §:n 3 momentin viittaus muutoksenhaussa noudatettavasta laista tulisi kirjoittaa aineelliseen muotoon, koska varhaiskasvatustuksen mukaisia päätöksiä tehdään kunnan toimielimissä, joiden päätöksiin haetaan muutosta kuntalakia soveltaen, jollei toisin ole säädetty. Aineellinen viittaus kuuluisi esimerkiksi seuraavasti: ”Muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.”