

Olli Mäenpää
29.10.2021

Perustuslakivaliokunnalle

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

Oikeus varhaisvastuksessa annettavaan tukeen (3 a luku)

Lapsen tukea koskeva päätöksen tekeminen

Hyväksyessään ehdotuksen varhaiskasvatuslaiksi eduskunta edellytti vastaukseen (EV 67/2018 vp), että valtioneuvosto valmistelee hallituksen esityksen varhaiskasvatuksessa tarjottavasta tuesta. Hallituksen esityksessä lakiin ehdotetaan nyt lisättäväksi uusi 3 a luku, joka sisältäisi täsmentävät säännökset lapsen oikeudesta varhaiskasvatuksessa annettavaan tukeen, annettavasta tuesta ja tuen toteutuksesta sekä tuen tarpeen arvioinnista sekä erityisen tuen päätöksen antamisesta.

Varhaiskasvatuksen toteuttamista määrittelevää lainsäädäntöä on sisällöllisesti paikallaan arvioida siltä kannalta, että perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisella vallalla on velvollisuus tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Säännöksen esitöiden mukaan siinä tarkoitettu lapsen hyvinvointi on ymmärrettävä laajasti sekä aineellisenä että henkisenä hyvinvointina. Siten säännöstä on tarkasteltava yhteydessä muihin taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin perusoikeuksiin, lähinnä oikeuteen opetukseen. Oikeus yksilölliseen kasvuun puolestaan korostaa lapsen yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamista. Tällä on merkitystä esimerkiksi opetuksen järjestämisessä (HE 309/1003 vp, s. 72).

Säännöksessä määritellyn julkisen vallan tukemisvelvollisuuden voidaan vastavasti katsoa perustavan perheelle ja muille lapsen huolenpidosta vastaaville oikeuden saada lapsen hyvinvointia ja yksilöllistä kasvua turvaavaa tukea. Tällaisesta tuesta säädetään tarkemmin lailla, ja myös varhaiskasvatusta sääntelevässä laissa on siten otettava huomioon oikeus tukeen, jolla turvataan lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Lakiehdotuksen 15 § e §:n 1 momentin mukaan 15 a §:n 3 momentissa tarkoitusta erityisestä tuesta on tehtävä päätös viipymättä ja päätöksessä on yksilöitävä tuen toteuttaminen. Viivytyksettömän päätöksenteon korostamista ja tuen toteuttamisen yksilöintiä voidaan sinänsä pitää perusteltuna, koska kyseessä on erityistä tukea koskevan oikeuden toteuttamisesta.

Samat vaatimukset ovat kuitenkin yhtä lailla keskeisiä myös silloin, kun on kyseessä 15 a §:n 1 momentissa tarkoitettu oikeus yleiseen tukeen, joka on momentin mukaan annettava viivytyksettä, ja oikeus 15 a §:n 2 momentissa tarkoitettuun tehostettuun tukeen. Tämän sisältöisten päätösten tekemistä koskevaa sääntelyä ei kuitenkaan sisältyisi 3 a lukuun, mikä ei tosin sellaisenaan estä päätösten tekemistä myös näistä tukimuodoista. Kyseisiä 15 a §:n nojalla tehtyjä ratkaisuja olisi ilmeisesti joka tapauksessa kirjattava 23 §:n mukaiseen varhaiskasvatussuunnitelmaan, joka ei kuitenkaan muodosta muutoksenhakukelpoista hallintopäätöstä

Perustelujen mukaan yleistä ja tehostettua tukea koskeva päätöksenteko olisi tosiasiallista toimintaa, joissa ei tehdä valituskelpoisia hallintopäätöksiä. Arviota ei perustella tarkemmin. Esitetty arvio ei perustu varhaiskasvatuksessa annettavaa tukea koskevaan perustuslain 19 §:n 3 momentin säännökseen eikä kyseisiä tukimuotoja koskevaan sääntelyyn ehdotetussa 15 a §:n säännöksessä.

Yleistä, tehostettua ja erityistä tukea koskevat ratkaisut perustuvat perusoikeutena turvatun tuen tarpeen arviointiin laissa säädettyjen perusteiden mukaisesti. Kysymys ei siten ole täysin harkinnanvaraisesta tuesta, vaan julkisen vallan perustuslaissa säädetyn tukemisvelvollisuuden toteuttamisesta laissa säädetyn perustein. Päätöksenteon oikeus- ja velvollisuusperustainen luonne käy myös säädännäisesti ilmi siitä, että 15 a §:n 1 momentin mukaan lapsella on oikeus saada yleistä tukea ja 2 momentin mukaan tehostettua tukea on annettava lapsen yksilöllisten tarpeiden mukaan.

Ehdotettua sääntelyä on näin ollen paikallaan arvioida siltä kannalta, että perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan muun muassa oikeus saada perusteltu päätös kuuluu hyvän hallinnon takeisiin, jotka turvataan lailla. Näin määritellyistä oikeuksista voidaan lailla säätää vähäisiä poikkeuksia, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta kulloinkin kyseessä olevan oikeusturvatakeen asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa (PeVL 68/2014 vp).

Lakiehdotuksen mukaista yleistä ja tehostettua tukea koskevilla ratkaisuilla määritellään lapsen oikeutta perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuun tukeen. Ehdotettua sääntelyä, jonka tarkoituksena olisi, että yleistä ja tehostettua tukea koskevista ratkaisuista ei yleensä tarvitsisi tehdä hallintopäätöksiä, ei edellä esitetyt näkökohdat huomioon ottaen voida pitää vähäisenä poikkeuksena perustuslain 21 §:ssä säädetystä vaatimuksista. Toimivalta olla tekemättä hallintopäätöstä lapsen tukea koskevassa asiassa, jossa sovelletaan laissa säädettyjä perusteita ja määritellään perusoikeuden toteutumista, ei myöskään voida perustaa ainoastaan esityksen perusteluissa esitettyyn päätöksenteon luonnehdintaan.

Lakiehdotukseen on esitetystä syistä välttämätöntä lisätä yksiselitteinen velvoite tehdä hallintopäätös 15 a §:ssä tarkoitetuista tukimuodoista, kun myös otetaan huomioon, että velvollisuudesta tehdä näitä tukimuotoja koskeva päätös voi esiintyä epäselvyyttä. Tällaisen päätöksen muutoksenhakukelpoisuus määräytyy hallintolain ja hallintoprosessilain yleisten säännösten mukaan, mistä säädetään lakiehdotuksen 62 §:ssä.

Rajoitus oikeuteen saada tukipalvelua koskeva päätös

Ehdotetun 15 e §:n 3 momentin mukaan hallintopäätös 15 c §:n mukaisista tukipalveluista olisi annettava vain, jos lapsen huoltaja tai muu laillinen edustaja sitä kirjallisesti tai suullisesti pyytää. Säännösehdotusta on paikallaan arvioida siltä kannalta, että asianosainen voi mahdollisesti joissain tilanteissa luopua perustuslain 21 §:ään perustuvasta oikeudesta saada oikeuttaan tai velvollisuuttaan koskeva päätös, jos päätöksellä on vain vähäinen tai pelkästään tekninen merkitys asianosaisen oikeuksien kannalta.

Lapselle annettavia tukipalveluja koskeva 15 c §:n nojalla tehtävä päätös koskee erityisen haavoittuvassa olevan lapsen tukipalveluja. Niitä koskevan hallintopäätöksen tekemistä voidaan pitää välttämättömänä lapsen tukioikeuksien varmistamiseksi. Velvollisuus tehdä hallintopäätös edellyttää myös, että viranomainen perustelee päätöksensä, mikä osaltaan vahvistaa lapsen oikeusturvaa. Ehdotettu säännös on aiheellista poistaa.

Lapsen tukea koskevan päätösvallan käyttäminen

Lakiehdotuksen 15 e §:ssä määriteltäisiin ainoastaan lapsen erityistä tukea koskevan päätösvallan käyttäjät. Lakiehdotuksen 3 a luvussa ei sen sijaan määritellä päätösvallan käyttäjää, kun päätöksenteon kohteena on lapsen yleinen tuki, tehostettu tuki tai tukipalvelut. Toimivaltasäätelyä on näiltä osin välttämätöntä täsmentää hallinnon lainalaisuuteen perustuvista syistä ja koska päätöksenteon kohteena on perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle säädetyn velvollisuuden ja siihen perustuvien oikeuksien toteuttaminen.

Tuen tarpeen arviointi

Lapsen tuen tarvetta, riittävyttä ja toteutumista on 15 d §:n 1 momentin mukaan arvioitava tarpeen mukaan. Velvoitetta voidaan sinänsä pitää aiheellisena. Ongelmallisena voidaan kuitenkin pitää sitä, että arviointivelvollisuutta ja -vastuuta ei ole laissa kohdennettu millekään taholle. Ehdotetussa 15 d §:n 2 ja 3 momentissa määritellään kylläkin väljästi erilaisia tahoja, jotka voivat osallistua tarpeen arviointiin, ja viime kädessä arviointivelvollisuus on päätösvaltaa käyttävällä taholla. Jo asianmukaisella arvioinnilla on kuitenkin keskeinen merkitys lapsen tukioikeuden toteutumisen kannalta, joten arvioinnin toteuttava taho olisi perusteltua mää-

ritellä laissa. Perusteltuna lähtökohtana voitaneen pitää sitä, että arviointi toteutetaan alimmalla mahdollisella organisatorisella tasolla, jolla on parhaat tiedot lapsen olosuhteista ja tuen tarpeesta.

Inklusiiviset periaatteet

Lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan varhaiskasvatuksen tavoitteena olisi inklusiivisten periaatteiden mukainen toiminta. Säännösehdoituksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan inklusiivisuuden tavoite korostaa varsinkin vammaisten ja tukea tarvitsevien lasten oikeutta kuulua omaan vertaisryhmiinsä. Lisäksi inklusiivisuuden periaatteita toteutetaan varhaiskasvatuksen kaikessa toiminnassa ja niitä sovelletaan kaikkiin lapsiin, ei vain ehdotettavan tuen toteuttamisessa ja tukea tarvitseviin lapsiin.

Inklusiivisten periaatteiden noudattamista näin määriteltynä voidaan pitää perusteltuna erityisesti perustuslain 6 §:ssä määritellyn yhdenvertaisuuden kannalta. Näitä periaatteita noudattamalla voidaan turvata myös perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettua hyvän hallinnon toteutumista varhaiskasvatukseen sisältyvien julkisten hallintotoimien hoitamisessa. Koska varhaiskasvatuksen toteuttamisen kannalta tärkeiden inklusiivisten periaatteiden sisältöä ei kuitenkaan voitane pitää erityisen hyvin tunnettuna eikä niitä määritellä muualla lainsäädännössä, olisi niiden perussisältö perusteltua määritellä säädännöllisesti perusteluissa esitetyt näkökohdat tiivistetysti huomioon ottaen esimerkiksi niin, että tavoitteena on turvata vammaisten ja tukea tarvitsevien lasten oikeus kuulua omaan vertaisryhmään.

Henkilöstön mitoitus (35 ja 38 §)

Varhaiskasvatuslaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 17/2018 vp). Lausunnossaan varhaiskasvatuslain säätämiseen johtaneesta hallituksen esityksestä valiokunta asetti tavallisen lain säätämisyksityyksen edellytykseksi, että laissa säädetään myös vammaisten lasten tukitoimien vaikutuksista varhaiskasvatuksen henkilöstömitoitukseen. Tätä vaatimusta vastaavat säännökset sisältyvät lain 35 ja 38 §:ään.

Säännöksiä soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi niin, että päiväkodin henkilöstön mitoituksessa on otettava huomioon myös 15 a §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettut lapset, jotka tarvitsevat tehostettua tukea tai erityistä tukea. Myös ehdotettua laajennusta voidaan pitää perusteltuna varhaiskasvatuksen ja tukitoimien tavoitteiden asianmukaiseksi toteuttamiseksi.

Mitoitus määräytyy voimassa olevan lain 35 §:n 1 momentin ja 38 §:n 1 momentin mukaan päiväkodin tasolla. Käytännössä esiintyneiden mitoituksen riittävyyssnäkökohtien vuoksi mietintövaliokunnan olisi paikallaan arvioida, tulisiko mitoitus määritellä päiväkodissa toimivien ryhmien toimintaedellytysten ja tarpeiden mukaisesti.

Muutoksenhaku (62 §)

Muutoksenhakua koskeva säännös 62 §:ssä on tavanomainen ja vastaa asianmukaisesti perustuslain 21 §:n kriteerejä. Lähtökohtana olisi hallintolain mukainen oikeus vaatia oikaisua lapsen varhaiskasvatusta koskevaan päätökseen. Oikaisuvaatimusta koskevaan päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Muutoksenhakua koskevassa sääntelyssä on asianmukaisella tavalla otettu huomioon myös oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säädettyyn lakiin sisältyvä sääntely.

Jos päätöksen antamisvelvollisuutta koskevaa sääntelyä kuitenkin muutettaisiin ehdotetulla, päätöksentekovelvollisuutta käytännössä rajoittavalla tavalla, sillä olisi vaikutusta rajoittava vaikutus myös oikeusturvaan. Mikäli laissa säädettäisiin tai siitä muuten kävisi ilmi, että joistakin tukioikeutta koskevista ratkaisuksista ei tarvitse tehdä hallintopäätöstä, sillä olisi käytännössä rajoittava vaikutus myös oikeuteen vaatia oikaisua tehtyyn ratkaisuun. Tällaisella ratkaisulla on vaikutusta erityisesti 15 a §:ssä säädettyjen oikeuksien toteuttamiseen, joten kysymys on perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettua oikeutta koskevasta päätöksestä. Rajoittava sääntely kohdistuisi oikeuteen saattaa tällaisen lapsen oikeuksia koskeva ratkaisun lainmukaisuus tuomioistuimen arvioitavaksi perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla, mikä olisi valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen rajoitus.

Päätöksen tekemistä rajoittavaa sääntelyä ei kuitenkaan edellä esitetyin perustein voida pitää valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perusteltuna. Sikäli kuin ehdotettua päätöksentekoa koskevaa sääntelyä tältä osin muutetaan, ehdotettu 62 § voidaan säätää ehdotetulla tavalla.