

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatuslain sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatuslain sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta (HE 80/2015 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sivistysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Janne Öberg, opetus- ja kulttuuriministeriö
- hallitussihteeri Matti Sillanmäki, opetus- ja kulttuuriministeriö
- lainsäädäntöneuvos Timo Makkonen, oikeusministeriö
- oikeustieteen tohtori, dosentti Liisa Nieminen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Raija Huhtanen
- professori Toomas Kotkas
- professori Veli-Pekka Viljanen

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettaviksi varhaiskasvatuslakia sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettua lakia. Jokaisella lapsella olisi oikeus saada varhaiskasvatusta 20 tuntia viikossa. Lapsella ei olisi oikeutta esiopetuksen ja perusopetuksen lisäksi järjestettävään osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen.

Vaikkei hallituksen esityksessä niin todeta, esitys liittyy vuoden 2016 valtion talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2016.

Valiokunnan lausunto PeVL 12/2015 vp

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettua sääntelyä on arvioitu perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn, 16 §:ssä turvattujen sivistyksellisten oikeuksien, 19 §:ssä turvattujen sosiaalisten oikeuksien, 80 §:n asetuksenantovaltuutta koskevan normituksen sekä lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen kannalta. Hallituksen näkemyksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, mutta se pitää suotavana, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotus ja sen arvioinnin lähtökohdat

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatustalain 11 a §:ää, jossa säädetään lapsen oikeudesta saada kunnan järjestämää varhaiskasvatusta päiväkodissa tai perhepäivähoitossa. Voimassa olevan pykälän on tulkittu takaavan lapselle ehdottoman oikeuden saada kunnan järjestämää kokopäiväistä päivähoitoa (ns. subjektiivinen päivähoito-oikeus).

Varhaiskasvatustalain 11 a §:n mukaan jokaisella lapsella on oikeus saada varhaiskasvatusta 20 tuntia viikossa (1 mom.). Lapsella on kuitenkin oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen, jos lapsen vanhemmat tai muut huoltajat työskentelevät kokoaikaisesti taikka päätoimisesti opiskelevat, toimivat yrittäjänä tai ovat omassa työssä (2 mom.). Varhaiskasvatus on järjestettävä nykyisen laajuisena myös, jos se on tarpeen lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden takia taikka jos se on muutoin lapsen edun mukaista (4 mom.).

Vastaavat muutokset ehdotetaan tehtäväksi myös lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain yksityisen hoidon tukea koskevaan sääntelyyn. Yksityisen hoidon tukena maksetaan pääsääntöisesti alemmaa tukea. Vastaavasti lapsesta ei pääsääntöisesti maksettaisi yksityisen hoidon tukea lainkaan tapauksissa, joissa oikeutta esiopetuksen ja perusopetuksen lisäksi järjestettävään varhaiskasvatukseen ei olisi (2. lakiehdotuksen 4 §:n 3 mom.). Suurempaa yksityisen hoidon tukea maksettaisiin, jos lapsella olisi oikeus 20 tuntia laajempaan varhaiskasvatukseen (2. lakiehdotuksen 4 §:n 4 mom.).

Esityksen tavoitteena on sen perusteluiden mukaan turvata varhaiskasvatusoikeus jokaiselle lapselle ja perheelle riittävällä tasolla ottaen huomioon talouden realiteetit. Kyseessä on säästölakiehdotus, joka perustuu julkisen talouden heikkoon tilaan.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta, jossa säädetyn mukaisesti julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Ehdotettua sääntelyä on arvioitava myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuutta koskevien säännösten kannalta. Lisäksi valiokunta on arvioinut esitystä perustuslain 10 §:n 1 momentin yksityisyyden suojaaja ja 80 §:n asetuksenantovaltuutta koskevan sääntelyn kannalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 12/2015 vp

Oikeus sosiaaliturvaan ja yhdenvertaisuus

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Päivähoitopalvelut ovat osa perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettua palvelujärjestelmää. Kyseisen säännöksen ensimmäinen virke ei kuitenkaan perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan turvaa mitään nimenomaista tapaa tarjota lasten päivähoitopalveluja, vaan tältä osin perustuslain mukainen edellytys on, että palveluja on riittävästi (PeVL 11/1995 vp, s. 2).

Perustuslain 19 §:n 3 momentti ei sellaisenaan edellytä, että lapsella on subjektiivinen oikeus kunnan järjestämään päivähoitoon. Julkisen vallan velvollisuutta tukea lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuutta turvata lapsen hyvinvointi ja kasvu on perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti tarkasteltava kokonaisuutena. Valiokunta on lisäksi perustuslain 19 §:n 3 momentin osalta omaksunut lähtökohdan, jonka mukaan säännöksen tarkoittamien etuuksien tasoa mitoitettaessa otetaan huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila. Valiokunta on pitänyt valtiontalouden säästötavoitetta taloudellisen laskusuhdanteen aikana hyväksyttävänä perusteena puuttua jossain määrin esimerkiksi lapsilisien tasoon, kunhan sääntely ei kokonaisuutena arvioiden vaaranna perustuslaissa asetettua tukemisvelvoitetta (PeVL 25/2012 vp, s. 2—3 ja PeVL 10/2015 vp).

Päivähoitojärjestelmän sijasta lainsäädännössä käytetään nykyisin termiä varhaiskasvatus. Samalla varhaiskasvatus on hallinnollisesti siirretty sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle. Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että tämä ei merkitse sitä, ettei varhaiskasvatusta koskevaa sääntelyä olisi ensisijaisesti arvioitava perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuna sosiaalipalveluna, johon kohdistuu riittävyysvaatimus, sekä yhtenä keino toteuttaa julkisen vallan velvollisuutta tukea lapsen huolenpidosta vastaavia. Valiokunta toteaa, että tässä suhteessa perustuslain terminologia on autonominen suhteessa tavallisessa lainsäädännössä tehtäviin luokitteluihin. Siirtyminen käyttämään lainsäädännössä termiä varhaiskasvatus on kuitenkin tuonut arviointiin mukaan myös perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaisen siviityksellisten oikeuksien elementin, joskaan tällä ei valiokunnan mielestä ole käsillä olevassa arviointitilanteessa ratkaisevaa merkitystä.

Perustuslakivaliokunta korostaa, että oikeus varhaiskasvatukseen on nimenomaan lapsen oikeus. Tästä syystä sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on merkityksellinen myös perustuslain 6 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan säännöksellä halutaan korostaa, että lapsia tulee kohdella sekä aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina, periaatteessa yhtäläiset perusoikeudet omaavina ihmisinä että keskenään yhdenvertaisesti (HE 309/1993 vp, s. 45).

Hallituksen esitys merkitsee melko merkittävää muutosta oikeuteen varhaiskasvatukseen. Esityksen perustelujen mukaan varhaiskasvatusoikeuden arvioidaan muuttuvan kokopäiväisestä osapäiväiseksi 6,7 %:lla lapsista eli noin 11 100 lapsen osalta. Näiden lasten osalta varhaiskasvatusoikeuden heikennystä voidaan valiokunnan mielestä pitää melko merkittävänä. Heikennys kohdistuisi siis vain niihin lapsiin, joiden vanhempi tai muu huoltaja jää hoitamaan perheen muuta lasta

Valiokunnan lausunto PeVL 12/2015 vp

kotona tiettyjen perhevapaiden ja -etuuksien nojalla tai ei ole muusta syystä työssä tai opiskele. Asetelmaa valtiosääntöoikeudellisesti arvioituna on myös huomattava, ettei perustuslain 19 §:n 3 momentin ole katsottu edellyttävän nimenomaisesti nykyisen sisältöistä kokopäiväistä subjektiivista julkisen vallan järjestämää päivähoitopaikkaa. Perustuslain 19 §:n 3 momentin perusteluissa korostettiin päinvastoin sitä, että päävastuu lapsen kehityksestä ja kasvatuksesta kuuluu perheelle, erityisesti lapsen vanhemmille tai muille lapsen huollosta lain mukaan vastaaville (HE 309/1993 vp, s. 71).

Esitys merkitsee käytännössä sitä, että oikeus varhaiskasvatukseen määräytyy eri tavoin sen perusteella, ovatko lapsen vanhemmat työelämässä vai sen ulkopuolella. Vastaavasti myös yksityisen hoidon tuen hoitorahan määrä riippuisi ehdotetun sääntelyn mukaan näistä seikoista (2. lakiehdotuksen 4 §:n 4 momentti). Ehdotuksen mukaan subjektiivinen oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen ei siis koske tilanteita, joissa vanhemmilla on mahdollisuus itse hoitaa lasta kotona, ja tällöinkin lapsella olisi aina oikeus 20 tunnin viikoittaiseen varhaiskasvatukseen. Perustuslain 6 §:n 3 momentin kannalta asiaa arvioitaessa on perustuslakivaliokunnan mielestä ratkaisevan tärkeää, että lapsella olisi kaikissa tapauksissa subjektiivinen oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen, jos se on tarpeen lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden takia taikka se olisi muutoin lapsen edun mukaista. Valiokunta painottaa, että viime kädessä lapsen edun on ratkaistava yksittäistapauksessa lapsen oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen.

Ehdotuksia edellä todettujen näkökohtien kannalta arvioitaessa on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan olennaista, että yhtäältä kunnan järjestämän varhaiskasvatuksen laajuus ja toisaalta yksityisen hoidon tuen suuruus määräytyy viime kädessä sen mukaan, mikä on lapsen tosiasiallinen tarve saada varhaiskasvatusta, ottaen huomioon hänen vanhempiansa tai muiden huoltajiensa mahdollisuus vastata lapsen huolenpidosta ja hoidosta. Yhtäältä merkityksellistä on se, että pääasiallinen vastuu lapsen kasvatuksesta ja hyvinvoinnista on perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisesti vanhemmilla tai muilla huoltajilla, sekä se, että perustuslain 19 §:n 3 momentti ei sulje pois lainsäätäjän mahdollisuutta säätäessään oikeudesta sosiaalipalveluihin suorittaa myös tietynlaista tarveharkintaa. Perustuslakivaliokunta on lisäksi vakiintuneesti katsonut, ettei perustuslain 6 §:n 1 momentin yleisestä yhdenvertaisuussäännöksestä johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Keskeistä tällöin on, voidaanko erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla ja että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 11/2012 vp, s. 2).

Esityksen taustalla ovat ennen muuta julkisen talouden säästötavoitteet. Tässä tapauksessa heikkennys olisi osan perheistä kohdalla melko merkittävä, mutta näiden perheiden osalta täysipäiväistä oikeutta varhaiskasvatukseen ei valiokunnan mielestä voida pitää ehdottoman välttämättömänä, koska ainakin toinen vanhemmista olisi kotona. Perustuslain 6 §:n 3 momentin lapsen oikeuksia koskevan säännöksen osalta olennaista on se, että jokaisella lapsella olisi 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 viittaa myös siihen, että lapsen oikeuksien yleissopimuksen 18 artiklan 3 kohdassa edellytetään sopimusvaltion ryhtyvän kaikkiin asianmukaisiin toimiin taatakseen, että työssäkäyvien vanhempien lapsilla on oikeus hyödyntää

Valiokunnan lausunto PeVL 12/2015 vp

heille tarkoitettuja lastenhoitopalveluita ja -laitoksia. Sopimus ei siten edellytä julkisen vallan järjestävän mainittuja palveluita muille kuin työssäkäyvien vanhempien lapsille.

Kokonaisarviona perustuslakivaliokunta katsoo, että ehdotetulla tavalla määriteltynä hallituksen esityksen sisältämät lakiehdotukset täyttävät riittävällä tavalla perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetyn julkisen vallan velvollisuuden tukea lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu, eivätkä ne muodostu myöskään perustuslain yhdenvertaisuussääntelyn kannalta ongelmallisiksi. Valiokunta kuitenkin pitää ehdottoman tärkeänä, että niissä tilanteissa, joissa lapsen etu niin vaatii, lapselle on järjestettävä varhaiskasvatusta kokopäiväisesti. Valiokunta myös toistaa aikaisemmin esittämänsä kannan, jonka mukaan lapsiperheiden asemaan vaikuttavat eri uudistukset eivät saa johtaa tilanteeseen, jossa eri uudistusten yhteisvaikutukset muodostuvat kohtuuttomiksi (ks. PeVL 11/2015 vp). Hallituksen on lisäksi seurattava tarkoin lainsäädännön toimeenpanoa, jotta lasten ja lapsiperheiden perusoikeudet eivät käytännössä vaarannu.

Asetuksenantovaltuus

Varhaiskasvatuslain 5 § sisältää nykyisin asetuksenantovaltuuden. Valtuutta ehdotetaan nyt täsmennettäväksi. Ehdotetun 5 §:n mukaan päiväkodissa ja perhepäivähoidossa tulee olla tarvittava määrä 4 a §:ssä tarkoitettua henkilöstöä, jotta varhaiskasvatukselle säädetyt tavoitteet voidaan saavuttaa. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin päiväkodissa ja perhepäivähoidossa hoito- ja kasvatustehtävissä olevan henkilöstön sekä lasten välisestä henkilöstömitoituksesta, tilapäisestä henkilöstömitoituksesta poikkeamisesta, erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevien lasten huomioon ottamisesta henkilöstömäärässä sekä henkilöstörakenteesta. Henkilöstömitoituksesta voidaan säätää erikseen alle kolmevuotiaiden lasten sekä kolme vuotta täyttäneiden lasten osalta. Perustelujen mukaan henkilöstörakenteella tarkoitetaan sitä, missä suhteessa päiväkodin tai perhepäiväkodin henkilöstön tulee olla sosiaalihuollon ammatilliset kelpoisuusvaatimukset täyttävää henkilöstöä.

Perustuslain 80 §:n mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa mainitaan, että varhaiskasvatuslain asetuksenantovaltuudet eivät kaikilta osin vastaa nyky-lainsäädännön vaatimuksia ja että asiaan on tarkoitus palata mahdollisen varhaiskasvatuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä. Hallituksen esityksen perusteluissa on kuitenkin jäänyt huomiotta perustuslakivaliokunnan eräs esityksen 5 §:n arvioinnin kannalta keskeinen lausunto (PeVL 36/2012 vp). Valiokunta katsoi tuolloin, että henkilöstömitoituksen määrittämisen jättäminen kokonaan valtioneuvoston asetuksen varaan oli ongelmallista perustuslain 121 §:n kannalta. Kun valtioneuvoston asetuksella oli tarkoitus säätää kuntia sitovasti, minkä verran henkilöstöä toimintayksikössä on oltava iäkästä henkilöstöä kohden ja mitkä kelpoisuusvaatimukset henkilöstön tulee täyttää, sääntelyllä olisi ollut potentiaalisesti huomattavia taloudellisia vaikutuksia kuntiin. Myös lakiehdotuksen vahvat perusoikeuskynnykset, erityisesti kynnykset perustuslain 19 §:n 3 momenttiin, korostivat vaatimusta säätää laissa mahdollisimman täsmällisesti julkiselle vallalle aiheutuvista velvoitteista. Perustusla-

Valiokunnan lausunto PeVL 12/2015 vp

kivaliokunta asetti asetuksenantajan harkintavallan rajaamisen laissa edellytykseksi sille, että laki voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 36/2012 vp s. 3—4 ja siinä mainitut lausunnot).

Varhaiskasvatustalakehdotuksen 5 §:n asetuksenantovaltuus muistuttaa asiallisesti vanhuspalvelulakiin ehdotettuja valtuuksia erityisesti henkilöstömitoituksen suhteen. Eroja on kuitenkin siinä, että viimeksi mainituissa oli selvemmin kyse kuntia koskevista uusista tai aikaisempaa laajemmista velvoitteista ja ehdotettujen muutosten tarkoitukselliset ovat muutoinkin erilaiset. Nyt varhaiskasvatustalakehdotetulla säännöksellä ei ole tarkoitus muuttaa voimassaolevan päivähoitoasetuksen säännöksiä, vaan rajoittaa asetuksenantajan harkintavaltaa. Lisäksi varhaiskasvatustalakehdotetulla säännöksellä on asetuksenantajan toimivaltaa rajaavaa sääntelyä henkilöstömitoitukselle. Esimerkiksi varhaiskasvatustalakehdotetun 5 a §:n mukaan varhaiskasvatuksen ryhmät tulee muodostaa ja tilojen suunnittelu ja käyttö järjestää siten, että varhaiskasvatukselle säädetyt tavoitteet voidaan saavuttaa. Päiväkodin yhdessä ryhmässä saa olla yhtä aikaa läsnä enintään kolmea hoito- ja kasvatustehtävissä olevaa henkilöä vastaava määrä lapsia. Lisäksi varhaiskasvatustalakehdotuksen 5 §:n viittaus varhaiskasvatukselle säädetyihin tavoitteisiin kohdistuu yksityiskohtaiseen varhaiskasvatustalakehdotetun 2 a §:n säännökseen.

Henkilöstömitoitusta vanhuspalveluissa koskeva lausunto PeVL 36/2012 vp perustui olennaisesti perustuslain 121 §:ään liittyviin näkökohtiin. Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan näkökulmasta oli ongelmallista, että kunnille asetettiin merkittäviä taloudellisia velvoitteita asetuksen tasoilla säännöksillä, minkä lisäksi valtuutus oli liian väljä myös sääntelyn perusoikeuskysymyksenä vuoksi. Perustuslakivaliokunta toteaa, että myös varhaiskasvatus on kunnille osoitettu tehtävä, jossa tulee ottaa huomioon kunnallista itsehallintoa koskevan perustuslain 121 §:n asettamat vaatimukset. Henkilöstömitoituksesta on kuitenkin jo nykyisin säädetty varsin yksityiskohtaisesti varhaiskasvatusasetuksessa.

Kokonaisarviossa perustuslakivaliokunta päätyy tilanteiden ja sääntelykokonaisuuden erilaisuuden perusteella siihen, että ehdotettu 5 § voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Valiokunta kuitenkin toteaa, että valtiosääntöisesti huomattavasti parempi tapa olisi joko edelleen täsmentää asetuksenantovaltuutta koskevaa 5 §:ää taikka siirtää varhaiskasvatustalakehdotetun 5 §:n nojalla annetut asetuksentasoiset säännökset varhaiskasvatustalakehdotetun 6 ja 8 §:ää, joita on juuri muutettu 1.1.2016 voimaantulevilla säännöksillä. Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että varhaiskasvatustalakehdotetun 5 §:n sisältäviä lukuja asetuksenantovaltuuksia, joista osa ei täytä valiokunnan asetuksenantovaltuuksille asettamia edellytyksiä. Tämän vuoksi valiokunta pitää välttämättömänä, että sivistysvaliokunta ottaa mietintöönsä lausuman, jossa valtioneuvosto velvoitetaan tekemään hallituksen esityksen perusteluissakin mainittu varhaiskasvatustalakehdotetun 5 §:n asetuksenantovaltuuksia koskeva kokonaistarkastelu.

Yksityisyyden suoja

Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 24 §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettävän Kansaneläkelaitoksen oikeudesta ilmoittaa kunnalle salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä maksutta tietoonsa saamat lapsen varhaiskasvatus-

Valiokunnan lausunto PeVL 12/2015 vp

oikeuden laajuuteen mahdollisesti vaikuttavat seikat. Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä säädetyn henkilötietojen suojan kannalta.

Esityksen perusteluissa ei tarkemmin kuvata, mitä ehdotetussa säännöksessä tarkoitetaan lapsen varhaiskasvatusoikeuden laajuuteen mahdollisesti vaikuttavilla seikoilla. Ehdotetun varhaiskasvatuslain 11 a §:n mukaan vanhempien tai huoltajien työllisyystilanne, opiskeleminen, yrittäjyys, kuntoutukseen osallistuminen, työllistymistä edistävään palveluun osallistuminen ja muut vastaavat syyt vaikuttavat varhaiskasvatusoikeuden laajuuteen. Myös lapsen kehitykseen, tuen tarpeeseen tai perheen olosuhteisiin muutoin liittyvät seikat vaikuttavat varhaiskasvatusoikeuden laajuuteen.

Viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta arvioidessaan perustuslakivaliokunta on 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 tarkoitettujen tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta. Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 71/2014 vp).

Ehdotuksessa tarkoitettujen Kansaneläkelaitoksella olevat tiedot ovat salassa pidettäviä ja osin arkaluonteisia henkilötietoja. Säännöksessä ei ole yksilöity luovutettavia tietoja, eikä luovutusta ole sidottu välttämättömyysvaatimukseen. Tämän vuoksi 2. lakiehdotuksen 24 §:n 3 momenttia on muutettava siten, että tietojensaantioikeus joko kytketään välttämättömyysvaatimukseen tai tietosisällöt täsmennetään. Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan säännöksen täsmennys voitaisiin toteuttaa esimerkiksi seuraavasti: "Kansaneläkelaitoksella on oikeus ilmoittaa kunnalle salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä tietoonsa saamansa seikat, jotka ovat välttämättömiä arvioitaessa lapsen varhaiskasvatusoikeuden laajuutta."

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 2. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 24 §:n 3 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 27.11.2015

Valiokunnan lausunto PeVL 12/2015 vp

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 (osittain)
jäsen Ville Niinistö vihr (osittain)
jäsen Wille Rydman kok
varajäsen Maarit Feldt-Ranta sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen