

## Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Sivistysvaliokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta (HE 148/2021 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sivistysvaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- opetusneuvos Kirsi Alila, opetus- ja kulttuuriministeriö
- hallitusneuvos Kirsi Lamberg, opetus- ja kulttuuriministeriö
- yliopistonlehtori Pauli Rautiainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Suvianna Hakalehto
- professori Olli Mäenpää

### HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatuslakia.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2022.

Hallituksen esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettua sääntelyä on arvioitu perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn, 16 §:ssä turvattujen sivistyksellisten oikeuksien, 19 §:ssä turvattujen sosiaalisten oikeuksien, 22 §:ssä julkiselle vallalle säädetyin turvaamisvelvollisuuden ja eräiden kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sekä EU:n tietosuoja-asetuksen kannalta.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Asiasta on kuitenkin hallituksen mukaan suotavaa hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto.

## Valiokunnan lausunto PeVL 41/2021 vp

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Arvion lähtökohtia*

(1) Varhaiskasvatuksen järjestäminen toteuttaa perustuslain 16 §:n 2 momentissa julkiselle valtalalle 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 17/2018 vp, s. 2, PeVL 12/2015 vp, s. 3). Varhaiskasvatus toteuttaa 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 (PeVL 21/2016 vp, s. 2). Oikeus yksilölliseen kasvuun korostaa lapsen yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamista. Tällä on merkitystä esimerkiksi opetuksen järjestämisessä (HE 309/1993 vp, s. 72).

#### *Lapsen tukea koskevan päätöksen tekeminen*

(2) Voimassa oleva varhaiskasvatuslaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 17/2018 vp). Laissa ei säädetä varhaiskasvatuksessa annettavan tuen rakenteesta. Lain eduskuntakäsittelyn yhteydessä eduskunta edellytti (EV 67/2018 vp), että valtioneuvosto valmistelee hallituksen esityksen varhaiskasvatuksessa tarjottavasta tuesta.

(3) Hallituksen esityksessä lakiin ehdotetaan nyt lisättäväksi uusi 3 a luku, joka sisältää täsmenävät säännökset lapsen oikeudesta varhaiskasvatuksessa annettavaan tukeen, annettavasta tuesta ja tuen toteutuksesta sekä tuen tarpeen arvioinnista sekä erityisen tuen päätöksen antamisesta. Laissa säädetään varhaiskasvatuksessa annettavasta yleisestä tuesta, tehostetusta tuesta ja erityisestä tuesta.

(4) Lakiehdotuksen 15 e §:n 1 momentin mukaan 15 a §:n 3 momentissa tarkoitettu erityisestä tuesta on tehtävä päätös viipymättä ja päätöksessä on yksilöitävä tuen toteuttaminen. Perustuslakivaliokunnan mielestä viivytyksettömän päätöksenteon korostamista ja tuen toteuttamisen yksilöintiä voidaan pitää perusteltuna, koska kyse on lapsen erityistä tukea koskevan oikeuden toteuttamisesta. Päätökset tuesta tehdään yksilöllisen arvioinnin perusteella tavoitteena lapsen oikeuksien tehokas toteutuminen. Valiokunta pitää selvänä, että kolmiportaisen tuen malli ei edellytä portaattaista etenemistä. Päätös erityisestä tuesta voidaan tehdä edellytysten täytyttyessä, vaikka tehostettua tukea ei olisi annettu.

(5) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että 15 e §:ssä säädetty velvollisuus tehdä hallintopäätös ei kohdistu 15 a §:n 1 momentissa tarkoitettuun yleiseen tukeen eikä 15 a §:n 2 momentissa tarkoitettuun tehostettuun tukeen. Lakiehdotuksessa ei sinänsä säädetä hal-

## Valiokunnan lausunto PeVL 41/2021 vp

lintolain 7 luvun hallintopäätöstä koskevan sääntelyn soveltumattomuudesta. Perustelujen (s. 24 ja 32) mukaan yleistä ja tehostettua tukea koskeva päätöksenteko olisi kuitenkin tosiasiallista toimintaa, jossa ei tehdä valituskelpoisia hallintopäätöksiä. Arviota ei perustella tarkemmin. Valiokunnan mielestä erityisesti lakiehdotuksen 15 a §:n 2 momentissa tarkoitettu tehostettu tuki, jonka antamisen edellytykset on säännösperustaisesti sidottu yleisen tuen riittämättömyyteen tai vahvemman tuen tarpeeseen, eroaa tässä suhteessa olennaisesti osana varhaiskasvatuksen perustoimintaa annettavasta 15 a §:n 1 momentissa tarkoitettusta yleisestä tuesta, joka perusteluiden mukaan (s. 31) kattaa kaikki varhaiskasvatuslain soveltamisalan piirissä olevat lapset. Yleinen tuki tarkoittaa perustelujen mukaan esimerkiksi yksittäisiä pedagogisia ratkaisuja sekä tukitoimia, joilla tilanteeseen vaikutetaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa osana varhaiskasvatuksen perustoimintaa.

(6) 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 (HE 309/1993 vp, s. 74/II, ks. myös esim. PeVL 49/2017 vp, s. 7 ja PeVL 68/2014 vp).

(7) Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetulle rajaukselle ei ole esitetty riittäviä perusteluja. Lakiehdotuksen sääntelyä on perustuslain 21 §:stä johtuvista syistä täydennettävä siten, että 15 e §:n 1 momentissa säädetty velvollisuus hallintopäätöksen tekemiseen kohdistuu myös 15 a §:n 2 momentissa tarkoitettuun tehostettuun tukeen. Tällainen täydentäminen on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyhteisyydessä. Valiokunnan mielestä täydentämisen on perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn julkisen vallan käytön lakiperustaisuuden johdosta ulotuttava myös 15 a §:n 2 momentin sääntelyyn päätösvallan käyttäjistä.

(8) Lakiehdotuksen 15 e §:n 3 momentin mukaan hallintopäätös 15 c §:n mukaisista tukipalveluista on annettava vain, jos lapsen huoltaja tai muu laillinen edustaja sitä kirjallisesti tai suullisesti pyytää. Lapselle annettavia tukipalveluja koskeva 15 c §:n nojalla tehtävä päätös koskee erityisen haavoittuvassa asemassa olevan lapsen tukipalveluja. Niitä koskevan hallintopäätöksen tekemistä voidaan pitää välttämättömänä lapsen tukioikeuksien varmistamiseksi. Velvollisuus tehdä hallintopäätös edellyttää myös, että viranomaisen perustelee päätöksensä, mikä osaltaan vahvistaa lapsen oikeusturvaa. Ehdotettu rajausta on aiheellista poistaa.

### *Viittomakielisten lasten asema*

(9) Hallituksen esityksestä ilmenee (s. 29), että valtioneuvoston piirissä arvioidaan myöhemmin lainvalmistelun tarvetta lapsen oikeudesta viittomakieliseen varhaiskasvatukseen sekä tuen saamisen että kielellisten oikeuksien näkökulmasta omana kokonaisuutenaan.

(10) Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla. Perustuslakivaliokunta pitää valitettavana, että tällaista sääntelyä ei nyt ehdotettavaan lainsäädäntöön sisälly. Valiokun-

## Valiokunnan lausunto PeVL 41/2021 vp

ta kiinnittää valtioneuvoston vakavaa huomiota asiaan ja kiirehtii lainvalmistelutyön käynnistämistä.

### *Inklusiiviset periaatteet*

(11) Lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan varhaiskasvatuksen tavoitteena on tukea lapsen oppimisen edellytyksiä ja edistää elinikäistä oppimista ja koulutuksellisen tasa-arvon toteuttamista inklusiivisten periaatteiden mukaisesti. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 30—31) 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.

(12) Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 16) viitataan siihen, että voimassa olevasta lainsäädännöstä inklusiivisuuden käsite ja sen tarkempi kuvaus on toistaiseksi puuttunut, mistä syystä inklusio on usein jäänyt toissijaiseksi päämääräksi ja käytännössä vähäisemmin toteutuneeksi varhaiskasvatusta järjestettäessä. Inklusion määrittelystä ja sen toteuttamisesta käytännössä on perusteluiden mukaan myös ristiriitaista tulkintaa.

(13) Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan inklusiivisuudessa on kyse varhaiskasvatustoiminnan järjestämisen arvoperustasta ja ideologisesta kokonaisvaltaisesta tavasta ajatella, joka johtaa tietynlaisiin pedagogisiin ratkaisuihin ja toimintakulttuuriin. Inklusion käytännön toiminnan toteuttamisessa näkyviä arvopohjaisia periaatteita ovat perusteluiden mukaan kaikkia lapsia koskevat yhtäläiset oikeudet, tasa-arvoisuus, yhdenvertaisuus, syrjimättömyys, moninaisuuden arvioiminen sekä sosiaalinen osallisuus ja yhteisöllisyys.

(14) Inklusiivisuus tulee perusteluiden mukaan nähdä kaikkia lapsia koskevana ja varhaiskasvatuksen järjestämiseen kokonaisuutena liittyvänä periaatteena, ja täten inklusiivisuus koskee myös tukea tarvitsevia lapsia. Koska inklusiivisten periaatteiden sisältöä ei kuitenkaan voida hallituksen esityksen mukaan pitää erityisen hyvin tunnettuna eikä niitä määrittellä muuallakaan lainsäädännössä, olisi niiden perussisältö perusteltua määrittellä säädösperustaisesti.

### *Henkilöstön mitoitus*

(15) Lausunnossaan varhaiskasvatuslain säätämiseen johtaneesta hallituksen esityksestä perustuslakivaliokunta asetti tavallisen lain säätämisjärjestyksen edellytykseksi, että laissa säädetään myös vammaisten lasten tukitoimien vaikutuksista varhaiskasvatuksen henkilöstömitoitukseen (PeVL 17/2018 vp). Tätä vaatimusta vastaavat säännökset sisältyvät lain 35 ja 38 §:ään. Säännöksen 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. Sivistysvaliokunnan on syytä arvioida mahdollisuutta määrittellä mitoitus päiväkodissa toimivien ryhmien toimintaedellytysten ja tarpeiden mukaisesti.

## Valiokunnan lausunto PeVL 41/2021 vp

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, jos valiokunnan sen 15 e §:n 1 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 18.11.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd  
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok  
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr  
jäsen Bella Forsgrén vihr  
jäsen Jukka Gustafsson sd  
jäsen Maria Guzenina sd  
jäsen Olli Immonen ps  
jäsen Hilikka Kemppi kesk  
jäsen Mikko Kinnunen kesk  
jäsen Anna Kontula vas  
jäsen Wille Rydman kok  
jäsen Heikki Vestman kok  
jäsen Tuula Väättäinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen