

2.5.2022

EOAK/1992/2022

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Piatta Skottman-Kivelä

KANSAINVÄLISTÄ SUOJELUA HAKEVIEN LASTEN VARHAISKASVATUKSEN JÄRJESTÄMINEN

1 LAUSUNTOPYYNTÖ

Pyysin lausuntopyynnöstä [EOAK/1992/2022](#) tarkemmin ilmenevästi opetus- ja kulttuuriministeriöltä selvitystä varhaiskasvatuksen järjestämisestä Suomessa ilman kotikuntaa oleville kansainvälistä tai tilapäistä suojelua hakeville lapsille.

Katsoin, että kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäisen suojelun piirissä olevien (tässä yhteydessä erityisesti Ukrainasta siirtymään joutuneiden) lasten oikeus varhaiskasvatukseen tulisi perusoikeusmyönteisellä tavalla turvata ja järjestää, ottaen huomioon lasten erityisen haavoittuva asema, lasten ja heistä Suomessa huolta pitävien aikuisten inhimillinen hätä sekä varhaiskasvatuksen merkitys lapsen kasvulle, kehitykselle, oppimiselle ja arjen turvallisuuden rakentumiselle.

Pyysin erityisesti selvitystä siitä, miten opetus- ja kulttuuriministeriön käsityksen mukaan sen asiassa antama ohjeistus turvaa suojelua hakevien lasten varhaiskasvatusoikeuden toteutumisen yhdenvertaisesti ja lapsen edun huomioivalla tavalla. Pyysin myös ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin lausuntopyyntöni oli antanut aihetta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toimitti pyytämäni lausunnon 31.3.2022.

2 RATKAISU

2.1 Keskeiset oikeusohjeet ym.

YK:n lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus (LOS) velvoittaa sopimusvaltion turvaamaan lapsille oikeuden suojeluun ja huolenpitoon, osuuden yhteiskunnan voimavaroista sekä oikeuden osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon ja yhteiskuntaelämään. Lapsen oikeuksien sopimukseen kirjattujen lasten oikeuksien tulee toteutua koko lapsiväestön ja jokaisen lapsen elämässä.

LOS 2 artiklassa sopimusvaltiot takaavat yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille niiden lainkäyttövallan alaisille lapsille ilman minkäänlaista lapsen tai hänen vanhempiensa tai muun laillisen huoltajansa rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen, etniseen tai sosiaaliseen alkuperään, varallisuuteen, vammaisuuteen, syntyperään tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua.¹

LOS 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Artiklan 2 kohdan perusteella lapsella on oikeus hänen hyvinvoinnilleen välttämättömään suojeluun ja huolenpitoon. Tähän pyrkiessään sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädäntö- ja hallintotoimiin.

LOS 4 artiklassa sopimusvaltiot sitoutuvat ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin tässä yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi. Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteuttamiseksi sopimusvaltiot ryhtyvät mahdollisimman täysimääräisesti tällaisiin toimiin käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan ja tarvittaessa kansainvälisen yhteistyön puitteissa.

LOS 28 artiklassa tunnustetaan jokaisen lapsen oikeus opetukseen. Artikla velvoittaa toimimaan siten, että kaikkien valtion lainkäytön piirissä olevien lasten oikeus saada opetusta turvataan. Yleissopimuksessa sopimusvaltioiden edellytetään myös antavan vanhemmille ja muille laillisille huoltajille asianmukaista apua heidän hoitaessaan lastenkasvatustehtävänsä sekä ryhtyvän kaikkiin asianmukaisiin toimiin taatakseen, että työssäkäyvien vanhempien lapsilla on oikeus hyödyntää heille tarkoitettuja lastenhoitopalveluita ja -laitoksia (18 artiklan 2 ja 3 kohdat).

Ukrainasta siirtymään joutuneilla on mahdollisuus hakea tilapäistä suojelua, jota koskeva Euroopan unionin direktiivi tuli voimaan 4.3.2022.

¹ Lapsen oikeuksien komitean mukaan 2 artiklan mukainen syrjimättömyysvelvollisuus edellyttää, että sopimusvaltio pyrkii aktiivisesti tunnistamaan yksittäiset lapset ja lapsiryhmät, joiden oikeuksien tunnustaminen ja toteuttaminen voi vaatia erityisiä toimenpiteitä. Syrjintään puuttuminen voi edellyttää muutoksia lainsäädäntöön, hallintoon ja voimavarojen jakamiseen sekä koulutuksellisia toimenpiteitä asenteiden muuttamiseksi (CRC/GC/2003/5).

Yleiskommentissa nro 7 (Lapsen oikeuksien täytäntöönpano varhaislapsuudessa, CRC/C/GC/7, kohta 24) komitea pyytää sopimusvaltioita varmistamaan, että kaikille pikkulapsille (ja heidän hyvinvoinnistaan ensisijaisesti vastuussa oleville henkilöille) taataan pääsy tarkoituksenmukaisiin ja tehokkaisiin palveluihin, kuten pikkulasten hyvinvoinnin edistämiseen erityisesti suunniteltuihin terveys-, hoito- ja kasvatusohjelmiin. Erityishuomiota tulisi kiinnittää kaikkein haavoittuvimpiin pikkulapsiryhmiin ja niihin, joilla on riski joutua syrjinnän kohteeksi.

EU:n tilapäisen suojelun direktiivin (2001/55/EY) 13 artiklan 2. kohdan perusteella jäsenvaltioiden on järjestettävä tilapäistä suojelua saaville henkilöille tarvittavat sosiaalipalvelut. Direktiivin 14 artiklan 1. kohdan mukaan jäsenvaltioiden on annettava tilapäistä suojelua saaville alle 18-vuotiaille mahdollisuus hakeutua koulutusjärjestelmään samoin edellytyksin kuin vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisille. Jäsenvaltiot voivat määrätä, että mahdollisuus hakeutua koulutukseen koskee ainoastaan yhteiskunnan kustantamaa perusopetusta.

Euroopan komission tiedonannolla (21.3.2022, 2022/C 126 I/01)² on annettu ohjeita, joiden tarkoituksena on auttaa jäsenvaltioita soveltamaan neuvoston päätöstä ja direktiiviä 2001/55/EY. Toimintaohjeissa on todettu muun ohella, että on varmistettava lasten täysi suojele ja lasten mahdollisuus käyttää pikaisesti erityisoikeuksiaan (koulutus, terveydenhuolto, myös ennaltaehkäisevä hoito ja mielenterveyspalvelut, ja psykososiaalinen tuki) sekä kaikki tarvittavat tukipalvelut, joilla turvataan kaikkien Ukrainan konfliktia pakenevien lasten etu ja hyvinvointi.

Jäsenvaltioiden olisi myös tuettava mahdollisuutta hakeutua varhaiskasvatukseen samoin edellytyksin kuin omille kansalaisilleen ja muille unionin kansalaisille. Erityisesti niissä jäsenvaltioissa, joissa on laillinen oikeus varhaiskasvatukseen tai joissa osallistuminen varhaiskasvatukseen on pakollista, neuvoston päätöksen soveltamisalaan kuuluvien lasten pääsy varhaiskasvatukseen olisi taattava samoin edellytyksin kuin vastaanottavan jäsenvaltion omille kansalaisille.

Suomen perustuslain 6 §:n mukaisesti ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2022:126I:FULL&from=EN>

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Varhaiskasvatuslain 3 §:n mukaan varhaiskasvatuksen tavoitteena on muun ohella edistää jokaisen lapsen iän ja kehityksen mukaista kokonaisvaltaista kasvua, kehitystä, terveyttä ja hyvinvointia sekä tukea lapsen oppimisen edellytyksiä ja koulutuksellisen tasa-arvon toteuttamista. Varhaiskasvatuksen tavoitteena on myös antaa kaikille lapsille yhdenvertaiset mahdollisuudet varhaiskasvatukseen sekä edistää yhdenvertaisuutta. Lain 4 §:n mukaan varhaiskasvatusta suunniteltaessa, järjestettäessä tai tuotettaessa ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu.

Varhaiskasvatuslain 5 §:ssä säädetään kunnan velvollisuudesta järjestää varhaiskasvatusta siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Varhaiskasvatuslain 12 §:ssä säädetään oikeudesta varhaiskasvatukseen.

Varhaiskasvatuslain 6 §:n mukaan kunnan on järjestettävä varhaiskasvatusta lapselle, jonka kotikuntalaisissa tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on (1 mom). Kunnan on myös järjestettävä varhaiskasvatusta lapselle, joka asuu kunnassa huoltajiensa työn, opiskelun, sairauden tai vastaavien syiden vuoksi, vaikka lapsella ei ole Suomessa kotikuntaa tai lapsen kotikunta on kotikuntalain perusteella toinen kunta (2 mom). Kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden muutoin niin vaatiessa kunnan on huolehdittava varhaiskasvatuksen järjestämisestä muullekin kunnassa oleskelevalle lapselle kuin kunnan asukkaalle (3 mom).

Varhaiskasvatuslain esitöissä (HE 40/2018, kohta 2.3 Nykytilan arviointi) on todettu, että kansainvälistä suojelua hakevien oikeus varhaiskasvatukseen on [tuolloin voimassa olleen] lain perusteella tulkinnanvarainen kysymys, joka tulisi selkeyttää. Esitetyn 6 §:n yksityiskohtaisissa perustelussa ei kuitenkaan tarkemmin käsitellä sitä, voitaisiinko sen 3 momentin "olosuhteilla" tarkoittaa myös esimerkiksi kansainvälistä tai tilapäistä suojelua tarvitsevien lasten varhaiskasvatuksen järjestämistä tai mitä pykälän 2 momentin "muut vastaavat syyt" voisivat olla. Perusteluissa ei ylipäätään ole mainintoja kansainvälisen tai tilapäisen suojelun piirissä olevien lasten varhaiskasvatuksesta tai kunnan järjestämisvelvollisuudesta näiden lasten osalta.

Kotikuntalain 2 §:n mukaan henkilön kotikunta on pääsääntöisesti se kunta, jossa hän asuu. Lain 4 §:ssä säädetään ehdoista, joiden perusteella ulkomailta Suomeen muuttavan kotikunta määräytyy. Säännöksen 1 momentin mukaan henkilö saa Suomesta kotikunnan, mikäli hän on sellaisen henkilön perheenjäsen, jolla on Suomessa kotikuntalain tarkoittama kotikunta (4 kohta) tai hänellä on ulkomaalaislaissa tarkoitettu voimassa oleva vähintään yhden vuoden tilapäiseen oleskeluun oikeuttava lupa ja hänellä on lisäksi tarkoitus olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan (5 kohta).

Osalla Ukrainasta saapuneista lapsista on Suomessa kotikunnan omaava perheenjäsen. Nämä lapset saavat siten kotikuntalain 4 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisesti kotikunnan ja siten myös varhaiskasvatustilain 12 §:ssä säädetyn subjektiivisen oikeuden varhaiskasvatukseen. Sen sijaan tilapäiseen suojeluun perustuvan oleskeluluvan saavalla henkilöllä ei lähtökohtaisesti määrätä kotikuntaa, ellei hän täytä kotikuntalain 4 §:n edellytyksiä.

Oikeuskäytäntöä kunnan velvollisuudesta järjestää varhaiskasvatusta asumisen ja oleskelun perusteella on niukasti. Helsingin hallinto-oikeus on ennen nyt voimassa olevaa varhaiskasvatustilain antamassaan päätöksessään (10.3.2017, 17/0239/6) todennut, että päivähoitoon liittyvien tehtävien siirryttyä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle ei varhaiskasvatusta ole pidettävä sosiaalihuoltolain mukaisena palveluna. Vastaanottokeskus ei siten ollut velvollinen järjestämään varhaiskasvatusta vastaanottokeskuksessa olevan turvapaikkaa hakevan henkilön lapsille, eikä kunta ollut velvollinen järjestämään näille ilman kotikuntaa oleville lapsille varhaiskasvatusta.

Hallinto-oikeus totesi vielä päätöksessään, että ”asiassa ei myöskään ole kyse [tuolloin voimassa olleen] varhaiskasvatustilain 4 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitetuista tilanteista” (asuminen tai oleskelu kunnan alueella, kiireellinen tapaus tai olosuhteiden muutos niin vaatiessa). Hallinto-oikeus ei tältä osin ole mitenkään perustellut kantaansa tai arvioinut ja tarkemmin ottanut kantaa niihin syihin, jotka ovat vaikuttaneet sen päätökseen.

2.2 Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto

Opetus- ja kulttuuriministeriö on tässä asiassa antamassaan lausunnossa todennut, että varhaiskasvatustilain 6 §:n 2 ja 3 momentit turvaavat turvapaikanhakijalapsille tai tilapäisen suojelun piirissä oleville lapsille oikeuden varhaiskasvatukseen laissa säädettyjen edellytysten täytyessä. Myös näissä tilanteissa lapsella on oikeus varhaiskasvatukseen, mutta oikeus on sidottu pykälässä mainittuihin edellytyksiin. Kunta ei voi käyttää harkintaa varhaiskasvatuksen järjestämisessä, mikäli lain edellytykset täyttyvät.

Lain 6 §:n 2 ja 3 momentti eivät erottele lapsia heidän taustansa mukaan, vaan tältä osin tilapäisen suojelun ja kansainvälisen suojelun piirissä olevia lapsia kohdellaan samalla tavalla kuin muitakin Suomessa asuvia lapsia.

Ministeriön lausunnon mukaan ”varhaiskasvatustilain 6 §:n 3 momentissa tarkoitettuna olosuhteena voidaan pitää EU:n direktiiviin perustuvaa tilapäistä suojelua tai kansainvälistä suojelua. Kuitenkin järjestettäessä varhaiskasvatusta näille lapsille, on otettava huomioon varhaiskasvatustilain 4 §:n tarkoittama lapsen edun ensisijaisuus. Varhaiskasvatuksen järjestämisen tulee perustua lapsen tarpeiden yksilölliseen arviointiin”.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että se on kannustanut kuntia järjestämään varhaiskasvatusta tilapäisen suojelun piirissä oleville lapsille. Apulaisoikeusasiamiehen kiinnitettävä huomiota ministeriön ohjeistukseen, on ministeriö korjannut ohjeistustaan³ siten, että siitä käy ilmi aiempaa selkeämmin myös tilapäisen suojelun piirissä olevien lasten oikeus varhaiskasvatukseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriön 1.4.2022 päivitettyssä ohjeessa todetaan muun ohella seuraavaa:

Osa tilapäisen suojelun piirissä olevista lapsista saa kotikunnan Suomesta suoraan, jos perheenjäsenellä on Suomessa kotikunta. Näillä lapsilla on subjektiivinen oikeus saada kunnan järjestämä varhaiskasvatusta.

Tilapäisen suojelun piirissä olevilla sekä turvapaikkaa hakevilla lapsilla on oikeus kunnan järjestämään varhaiskasvatukseen tilanteessa, jossa huoltaja esimerkiksi työskentelee, opiskelee tai siihen on muu vastaava syy. Myös kiireellisessä tilanteessa tai olosuhteiden muutoin niin vaatiessa varhaiskasvatus on järjestettävä. Varhaiskasvatuksen järjestämisessä on kuitenkin aina ensisijaisesti mietittävä lapsen etua ja varhaiskasvatuksen järjestämisen tulee perustua lapsen tarpeiden yksilölliseen arviointiin.

Kunta on velvollinen antamaan neuvontaa ja ohjausta kunnassa käytävissä olevista varhaiskasvatuspalveluista.

Edelleen lausunnon mukaan hallitus kävi lausuntoa annettaessa keskustelua tilapäisen suojelun direktiivin toimeenpanosta ja siitä, minkälaisia palveluja tilapäisen suojelun piirissä oleville perheille ja lapsille turvataan. Mikäli hallituksen päätökset edellyttävät lain muutoksia, opetus- ja kulttuuriministeriöllä on tarvittaessa valmius valmistella hallituksen esitys varhaiskasvatustilain muuttamiseksi.

³ <https://okm.fi/ukraina> UKK: Onko tilapäisen suojelun piirissä olevilla maahantulijoilla oikeus varhaiskasvatukseen? (käyntipäivä 27.4.2022).

Valtioneuvoston verkkosivuilla 8.4.2022 julkaistun tiedotteen⁴ mukaan hallitus on sitoutunut varmistamaan, että Venäjän hyökkäystä pakenevat lapset saavat apua ja pääsevät riittävän kielenopetuksen turvin varhaiskasvatukseen ja perusopetuksen pariin. Kunnille korvataan kulut kuntien järjestämistä palveluista, joiden tarkoitus on auttaa Ukrainasta paenneita lapsia ja turvata heidän oppimisensa edellytykset. Näitä ovat muun muassa varhaiskasvatus valtioneuvostuksella vuonna 2022 sekä tilapäislailla vuonna 2023.

2.3 Arviointi

Lausuntopyyntöni viitaten totean edelleen pitäväni täysin välttämättömänä, että ilman kotikuntaa olevien, mutta Suomessa kunnassa (muutoin kuin täysin tilapäisesti) oleskelevien lasten varhaiskasvatusoikeutta arvioidaan heidän yksilöllinen tilanteensa ja tarpeensa huomioiden ja niin, että viranomaisen perustaa ja perustelee päätöksensä muun ohella YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksesta johtuvat velvoitteet huomioon ottavalla tavalla. Lapsen oikeuksien sekä yhdenvertaisuuden toteutuminen edellyttävät lisäksi, että kaikille suojelua hakevien lasten vanhemmille, muille huoltajille tai heistä huolehtiville henkilöille järjestetään riittävää ja asianmukaista neuvontaa ja ohjausta kunnassa käytettävissä olevista varhaiskasvatuspalveluista ja niihin pääsystä.

Pidän hyvänä ja perusteltuna, että opetus- ja kulttuuriministeriö on täsmentänyt tilapäisen suojelun piirissä olevien lasten varhaiskasvatukseen järjestämistä koskevaa ohjeistustaan edellä kuvatulla tavalla niin, että se ohjaa kunnan päätöksentekijöitä ottamaan huomioon varhaiskasvatukseen järjestämisessä ensisijaisesti lapsen edun ja lapsen tarpeiden yksilöllisen arvioinnin. Pidän myös hyvänä, että ohjeessa on korostettu kunnan lakisääteistä velvollisuutta antaa neuvontaa ja ohjausta kunnassa käytettävissä olevista varhaiskasvatuspalveluista. Muiden kansainvälistä suojelua hakevien lasten tilanteeseen ohjeessa ei oteta kantaa.

Lausuntopyyntöni en pitänyt lainkaan riidattomana sitä, etteikö nyt kysymyksessä olevilla lapsilla olisi ehdotonta oikeutta saada varhaiskasvatusta siten kuin varhaiskasvatustilain 6 §:n 2 ja erityisesti sen 3 momentissa säädetään, ottaen vielä huomioon ne syyt ja perusteet, millä perheet ja lapset ovat saapuneet ja oleskelevat Suomessa. Nyt toimittamassaan lausunnossa myös opetus- ja kulttuuriministeriö on katsonut, että varhaiskasvatustilain 6 §:n 3 momentissa tarkoitettuna "olosuhteena" voidaan pitää EU:n direktiiviin perustuvaa tilapäistä suojelua tai kansainvälistä suojelua. Kuten todettu, jaan tämän näkemyksen.

⁴ <https://valtioneuvosto.fi/-/1410869/kunnat-saavat-korvausta-ukrainalaisille-tarjoamistaan-palveluista>

Kuitenkin opetus- ja kulttuuriministeriön edellä kohdassa 2.2 lainatun lausunnon mukaan niissäkin tilanteissa, joissa on kyse varhaiskasvatuslain 6 §:n 3 momentissa tarkoitetuista ”olosuhteista”, on ”järjestettäessä varhaiskasvatusta näille lapsille otettava huomioon varhaiskasvatuslain 4 §:n tarkoittama lapsen edun ensisijaisuus. Varhaiskasvatuksen järjestämisen tulee perustua lapsen tarpeiden yksilölliseen arviointiin”. Pidän lausunnossa sanottua jossain määrin epäselvänä sen mahdollisesti viitatessa siihen, että kunnalla olisi harkintavaltaa varhaiskasvatuksen järjestämisessä silloin, kun käsillä on lain 6 §:n 3 momentissa tarkoitettu tilanne. Varhaiskasvatuslain 6 §:n 2 ja 3 momentin edellytysten täytyessä lapsella on subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen, eikä kunta voi käyttää harkintaa varhaiskasvatuksen järjestämisessä.

Totean, että varhaiskasvatuslain ja sen esitöiden perusteella suojelua hakevien tai sen piirissä olevien lasten varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuus jää edelleen varsin tulkinnanvaraiseksi ja tapauskohtaisen arvioinnin varaan. Olen kiinnittänyt asiaan huomioita toistuvasti varhaiskasvatuslain tai sen muutosten säätämistä koskevissa lausunnossani (EOAK/700/2018, EOAK/3895/2019, EOAK/3159/2021).⁵ Nyt käsillä oleva kriisitilanne osaltaan osoittaa varhaiskasvatuslain tulkinnanvaraisuuden ongelmallisuutta.

Näissä oloissa on kannatettavaa, että valtioneuvosto on 8.4.2022 tiedotteesta ilmenevästi ryhtynyt toimenpiteisiin varmistaakseen Venäjän hyökkäystä pakeneville lapset pääsyn muun muassa varhaiskasvatukseen. Avoimeksi jää, millä toimin myös muiden ilman kotikuntaa olevien ja suojelua hakevien lasten varhaiskasvatusoikeus vastaavasti turvataan. Tiedossani on, että ainakin Suomen UNICEF on kirjeessään 13.4.2022 osaltaan kiinnittänyt muun ohella opetus- ja kulttuuriministeriön huomiota kaikkien lasten yhdenvertaisen varhaiskasvatusoikeuden toteutumiseen heidän kansalaisuudestaan tai suojelustatuksesta riippumatta.

Varhaiskasvatuksen järjestäminen toteuttaa perustuslain 16 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetettua velvollisuutta turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

⁵ Ks. myös SiVM 5/2018 vp, SiVM 7/2019 vp. Hyväksyessään hallituksen esityksen varhaiskasvatuslain ym. muuttamisesta (HE 34/2019 vp) eduskunta edellytti, että valtioneuvosto selvittää ja selkeyttää varhaiskasvatuslain 6 §:n 3 momentin tarkoittamien lasten, esimerkiksi turvapaikanhakijalasten, varhaiskasvatusoikeuden yhdenvertaisen turvaamisen sekä ryhtyy selvityksen perusteella tarvittaviin toimenpiteisiin (EV 43/2019 vp - HE 34/2019 vp).

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että varhaiskasvatusta koskevaa sääntelyä on hallinnonalasiirrosta huolimatta ensisijaisesti arvioitava perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuna sosiaalipalveluna, sillä perustuslain terminologia on autonominen suhteessa tavallisessa lainsäädännössä tehtäviin luokitteluihin. Varhaiskasvatus toteuttaa siten myös perustuslain 19 §:n 3 momentissa asetettua velvollisuutta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistää väestön terveyttä sekä tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu (PeVL 12/2015 vp, PeVL 21/2016 vp, PeVL17/2018 vp, PeVL 41/2021 vp).

Korostan, 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 on haluttu korostaa, että lapsia tulee kohdella sekä aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina, periaatteessa yhtäläiset perusoikeudet omaavina ihmisinä, että keskenään yhdenvertaisesti (HE 309/1993 vp).

Perustuslain 22 §:n säännös velvoittaa nimenomaan julkisen vallan turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä merkitsee, että hallintoviranomaiset niin kuin tuomioistuimetkin ovat velvollisia tulkitsemaan lakeja perusoikeusmyönteisellä tavalla eli tavalla, joka parhaiten turvaa perusoikeuksien toteutumista. Perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää usein myös julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä esimerkiksi tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle. Turvaamiskeinoihin kuuluu myös perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön aikaansaaminen. Myös LOS 28 artikla velvoittaa toimimaan siten, että kaikkien valtion lainkäytön piirissä olevien lasten oikeus saada opetusta turvataan.

3 TOIMENPITEET

Olen tässä ratkaisussani arvioinut varhaiskasvatuslain sisältämiä kunnan järjestämisvastuusäännöksiä. Olen pitänyt säännöksiä tulkinnanvaraisina. Katson, että näiden säännösten tulkintakäytäntö saattaa vaarantaa eräiden Suomessa oleskelevien ja haavoittuvassa asemassa olevien lasten oikeuksien toteutumisen.

Tämän takia pidän tarpeellisena esittää opetus- ja kulttuuriministeriön arvioitavaksi, tulisiko kansainvälistä tai muuta suojelua hakevien tai sen piirissä olevien lasten yhdenvertaisen varhaiskasvatusoikeuden toteutuminen turvata lainsäädäntöä muuttamalla tai sitä täsmentämällä.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni opetus- ja kulttuuriministeriölle.