

23.8.2022

EOAK/4534/2022

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Mikko Sarja

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Piatta Skottman-Kivelä

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA LAIKSI OPETUS- JA KULTTUURITOIMEN RAHOITUKSESTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISEKSI (VN/16361/2022)

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamiseksi.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös valtionavustuksesta kunnille ja kuntayhtymille varhaiskasvatukseen järjestämiseen sellaisille tilapäistä suojelua hakeville tai saaville lapsille, kansainvälistä suojelua hakeville lapsille taikka paperittomille lapsille, joilla ei ole Suomessa kotikuntaa. Lakimuutos sisältäisi asetuksenantovaltuuden ja asetuksella säädettäisiin tarkemmin avustuksen myöntöperusteista ja käyttökohteista.

Esitän lausuntonani seuraavan.

Varhaiskasvatustilain 6 §:n 1 momentin perusteella kaikilla lapsilla, joilla on Suomessa kotikunta, on selkeä subjektiivinen varhaiskasvatusoikeus. Kotikunnattomilla lapsilla on oikeus varhaiskasvatukseen esimerkiksi silloin, kun hänen huoltajansa työskentelee tai opiskelee kunnassa (2 mom.) sekä kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden muutoin niin vaatiessa (3 mom.). Kunta voi järjestää varhaiskasvatusta toisessa kunnassa asuvalle lapselle myös muulloin kuin 1–3 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa. Varhaiskasvatustilain edellyttää, että varhaiskasvatusta suunniteltaessa, järjestettäessä, tuotettaessa ja siitä päätettäessä ensisijaisesti huomioidaan lapsen etu (4 §).

Esityksen mukaan sen tavoitteena on kannustaa kuntia järjestämään varhaiskasvatusta myös tilapäistä suojelua hakeville tai saaville lapsille, kansainvälistä suojelua hakeville lapsille sekä paperittomille lapsille. Pidän tavoitetta lapsen oikeuksien ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta tärkeänä ja perusteltuna, ottaen huomioon esityksessäkin (s. 8) kuvattu laadukkaan varhaiskasvatuksen merkitys lasten hyvinvoinnille, kehitykselle ja oppimiselle sekä turvallisen arjen rakentumiselle.

Varhaiskasvatuksen järjestäminen toteuttaa perustuslain (PL) 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. Varhaiskasvatus toteuttaa myös PL 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).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on korostanut (PeVL 12/2015 vp), että oikeus varhaiskasvatukseen on nimenomaan lapsen oikeus. Tästä syystä sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on merkityksellinen myös PL 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).

Esityksessä ehdotettua sääntelyä on kuvattu kannustimeksi kunnille järjestää varhaiskasvatusta vapaaehtoisesti edellä sanotuille haavoittuvassa asemassa oleville lapsiryhmille (s. 8 ja 18). Esityksen mukaan ehdotettu sääntely vahvistaisi lasten yhdenvertaisuutta myös PL 6 §:n 1 ja 2 momenttien osalta. Esitys ei kuitenkaan muuttaisi varhaiskasvatuslain 6 §:ssä säädettyä kunnan velvollisuutta järjestää varhaiskasvatusta eikä lain 12 §:ssä säädettyä lapsen oikeutta saada varhaiskasvatusta. Esityksen mukaan (s. 11) kunnissa saattaa siten jatkossakin olla eri käytäntöjä siinä, kuinka tilapäistä suojelua hakevien tai saavien, kansanvälistä suojelua hakevien taikka paperittomien lasten varhaiskasvatusta järjestetään ja lapset ja perheet saattavat olla eri asemassa eri kunnissa.

Totean, että oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on toistuvasti kiinnitetty huomiota Suomesta suojelua hakevien tai sen piirissä olevien lasten varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuuden tulkinnanvaraisuuteen (EOAK/700/2018, EOAK/3895/2019, EOAK/3159/2021). Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen (AOA) otti keväällä 2022 omasta aloitteestaan tutkittavaksi ilman kotikuntaa olevien lasten varhaiskasvatuksen järjestämisen. Asiassa antamassaan päätöksessä (2.5.2022, EOAK/1992/2022) AOA katsoi, että varhaiskasvatuslain sisältämien kunnan järjestämisvastuusäännösten tulkinnanvaraisuus ja tulkintakäytäntö saattavat vaarantaa eräiden Suomessa oleskelevien ja haavoittuvassa asemassa olevien lasten oikeuksien toteutumisen.

AOA esitti opetus- ja kulttuuriministeriön arvioitavaksi, tulisiko kansainvälistä tai muuta suojelua hakevien tai sen piirissä olevien lasten yhdenvertaisen varhaiskasvatusoikeuden toteutuminen turvata lainsäädäntöä muuttamalla tai sitä täsmentämällä. Myös eduskunta on edellyttänyt lausumassaan (EV 43/2019 vp), että valtioneuvosto selvittää ja selkeyttää varhaiskasvatuslain 6 §:n 3 momentin tarkoittamien lasten, esimerkiksi turvapaikanhakijalasten, varhaiskasvatusoikeuden yhdenvertaista toteutumista. Esityksen mukaan varhaiskasvatusoikeutta ei kuitenkaan ole esitetty muutettavaksi, koska esitykselle on varattu lähtökohtaisesti vain tilapäinen rahoitus vuodelle 2023.

Edellä mainitussa AOA:n päätöksessä todettuun sekä esityksessäkin esiin tuotuihin kansainvälisiin sopimusvelvoitteisiin viitaten pidän edelleen tarpeellisena esittää opetus- ja kulttuuriministeriölle arvioitavaksi, tulisiko kansainvälistä tai muuta suojelua hakevien tai sen piirissä olevien sekä paperittomien lasten yhdenvertaisen varhaiskasvatusoikeuden toteutuminen turvata varhaiskasvatusoikeutta koskevaa lainsäädäntöä muuttamalla tai sitä täsmentämällä. Tätä osaltaan tukee esityksessäkin todettu siitä, että kuntien erilaiset käytännöt varhaiskasvatuksen järjestämisessä saattavat jatkossakin asettaa nämä lapset eri asemaan.

Totean myös, etten päätöksessä EOAK/1992/2022 todetun tavoin pidä riidattomana sitä, etteikö nyt kysymyksessä olevilla lapsilla olisi ehdotonta oikeutta saada varhaiskasvatusta siten kuin varhaiskasvatuslain 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. Tuossa asiassa toimittamassaan lausunnossa myös opetus- ja kulttuuriministeriö on katsonut, että varhaiskasvatuslain 6 §:n 3 momentissa tarkoitettuna ”olosuhteena” voidaan pitää EU:n direktiiviin perustuvaa tilapäistä suojelua tai kansainvälistä suojelua.

Tähän nähden pidän perusteltuna, että esityksen jatkovalmistelussa sen perusteluissa vähintäänkin tähdennettäisiin varhaiskasvatuksen järjestäjän velvollisuutta arvioida lasten varhaiskasvatusoikeutta heidän yksilöllinen tilanteensa ja tarpeensa huomioiden sekä niin, että viranomainen 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 sekä muutoksenhaku- ja oikeusturvateistä.

Pidän tärkeänä, että opetus- ja kulttuuriministeriö seuraa ehdotettujen muutosten toimenpanossa niiden vaikutusta lasten edun ja yhdenvertaisuuden tosiasialliseen toteutumiseen.