

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Viite: STM062:00/2014

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laiksi lastenhoidon tuista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista Suomessa. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (Sops 59–60/1991), joka on lakina voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitysluonnosta lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esitysluonnoksen keskeiset ehdotukset ja tavoitteet

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki lastenhoidon tuista. Ehdotettu laki sisältäisi säännökset kotihoidon tuesta, yksityisen hoidon tuesta, joustavasta hoitorahasta ja osittaisesta hoitorahasta. Kotihoidon tuki ja yksityisen hoidon tuki ovat vaihtoehto kunnan järjestämälle päivähoidolle.

Oikeus kotihoidon tukeen alkaisi vanhempainrahakauden päättyttyä ja jatkuisi kunnes lapsi täyttää kolme vuotta ja sitä maksettaisiin myös samaan perheeseen kuuluvasta kotona hoidettavasta alle kouluikäisestä lapsesta. Edellytyksenä olisi, että lapsen vanhemmat tai huoltajat hoitavat lasta itse. Myös lapsesta erillään asuvalla vanhemmalla olisi oikeus kotihoidon tukeen. Kotihoidon tukeen oikeuttava aika kohdennettaisiin puoliksi kummallekin vanhemmalle. Jos lapsella on vain yksi vanhempi, hän voisi hoitaa lasta kotihoidon tuella kunnes lapsi täyttää kolme vuotta.

Yksityisen hoidon tukea maksettaisiin yksityisessä päivähoitossa olevasta lapsesta. Oikeus tukeen alkaisi vanhempainrahakauden päättyttyä ja jatkuisi kunnes lapsi siirtyy oppivelvollisena perusopetukseen. Edellytyksenä olisi, että lapsen vanhemmilla tai muilla huoltajilla olisi oikeus saada kunnan järjestämä kokopäiväinen tai osapäiväinen hoitopaikka lasten päivähoitosta annetussa laissa säädetyin perustein.

Kotihoidon tukea koskevien muutosten tavoitteena on asteittain vähentää pienten lasten äitien pitkiä poissaoloja työmarkkinoilta ja lisätä heidän työllisyyttään. Tavoitteena on myös vahvistaa vanhemmuuden tasapuolista jakautumista sekä lähentää pienten lasten suhdetta molempiin vanhempiinsa jo varhaislapsuudessa. Kotihoidon tuen kohdentamista tarkoittava uudistus toteutetaan mahdollisimman yhdenmukaisin perustein ottaen huomioon erilaiset perhemuodot. Yksityisen hoidon tukea koskevien muutosten tavoitteena on, että lapset olisivat keskenään tasa-arvoisessa asemassa hoitomuodosta riippumatta.



Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Yleistä

Lapsiasiavaltuutettu pitää esitysluonnoksen tavoitteita, hoivavastuun jakamista tasa-arvoisemmin vanhemmille, lasten suhteen lähentämistä molempiin vanhempiin jo varhaislapsuudessa sekä pienten lasten äitien pitkien poissaolojen vähentämistä työmarkkinoilta ja naisten työllisyyden lisäämistä, kannatettavana. Rakenteellisilla uudistuksilla voidaan myös jossain määrin kannustaa isiä jäämään entistä useammin hoitamaan lasta kotiin kotihoidontukikaudella. Pitkällä tähtäimellä esitysluonnoksessa ehdotetuilla muutoksilla voitaisiin todennäköisesti osaltaan edistää asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

Nykyinen lasten kotihoidon tukijärjestelmä on joustava ja toimiva, tämä todetaan myös hallituksen esitysluonnoksessa. Järjestelmä mahdollistaa hyvin lapsen hoitojärjestelyt kunkin lapsen ja perheen tarpeiden ja tilanteiden mukaisena. Samaan aikaan on tunnistettavissa sen nykyisellään luovan epätasa-arvoa hoivavastuun jakautumisessa. Esityksen mukaisena kertaratkaisuna, kotihoidon tukikauden puolittaminen vanhempien kesken ei huomioi vielä riittävästi yksilöllisiä tarpeita ja tilanteita. Esitetyt tukikauden laskentamallit ovat myös vaikeasti ymmärrettäviä eivätkä aina vanhempien ennakoitavissa, joten muutos tulee vaatimaan paljon ohjausta ja neuvontaa. Lisäksi onkin tärkeää, että uudistuksen vaikutukset arvioidaan myös jälkikäteisesti (ns. jälkikäteinen lapsivaikutusten arviointi), minkä pohjalta mallia voidaan jatkossa kehittää.

Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että perhevapaisiin liittyviä järjestelmiä muutettaessa on erityisesti huomioitava niiden tosiasialliset vaikutukset varhaiskasvatustalouteen. Kotihoidon tukiajan puolittaminen vanhempien kesken toisi merkittävästi lisää lapsia varhaiskasvatuksen piiriin. Kuntien olisi lisättävä voimavaroja varhaiskasvatuksen järjestämiseen. Lisäys olisi huomioitava myös päiväkotien rakentamissuunnitelmissa. Pienten lasten äitien työllisyystilanteen parantamiseksi tarvittavat työvoimapolitiittiset toimenpiteet ovat yhtä lailla ratkaisevassa asemassa tavoitteiden toteuttamiseksi.

Perustelut lapsiasiavaltuutetun kannanotoille

Lapsen oikeuksien yleissopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita, ellei lapseen soveltuvien lakien mukaan lapsi ole saavuttanut täysi-ikäisyyttä aikaisemmin (1 artikla). Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 4 artiklan mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi.

Lapsen oikeuksien yleissopimusta tulee tulkita kokonaisuutena. Yleissopimuksen täytäntöönpanoa ja toteutumista valvovan YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen etu toteutuu, kun kaikki yleissopimuksessa taatut lapsen oikeudet toteutuvat.¹

Lapsen oikeuksien komitea on määritellyt seuraavat artiklat perustavanlaatuisiksi yleisperiaatteiksi koko lapsen oikeuksien yleissopimuksen täytäntöönpanossa:

- lapsen edun ensisijaisuus kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoveranomaisten tai lainsäädäntöelimiä toimissa, jotka koskevat lapsia (3(1) artikla)
- lapsen oikeus syrjimättömyyteen ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajansa ominaisuuteen tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua (2 artikla)
- lapsen oikeus osallistua, vaikuttaa ja tulla kuulluksi ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla, erityisesti lapselle on annettava mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimielimen välityksellä (12 artikla),

- lapsen oikeus elämään sekä henkiinjäämiseen ja kehittymiseen mahdollisimman täysimääräisesti (6 artikla)

Hallituksen esitysluonnoksen kannalta on keskeinen myös 18 artikla, jonka mukaan vanhemmilla tai tapauksesta riippuen laillisilla huoltajilla ja holhoajilla on ensisijainen vastuu lapsen kasvatuksesta ja kehityksestä. Sopimusvaltiot ovat sitoutuneet ryhtymään kaikkiin asianmukaisiin toimiin taatakseen, että työssäkäyvien vanhempien lapsilla on oikeus hyödyntää heille tarkoitettuja lastenhoitopalveluita ja -laitoksia.

Perustuslain (731/1999) 6 § 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilönä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Lain 19 § 3 momentin mukaan julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Hoitotukijärjestelmän muutosten lapsivaikutusten arviointi

Vaatus lapsivaikutusten arvioinnista perustuu lapsen edun periaatteeseen. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3(1) artikla edellyttää, että kaikessa lapsia koskevassa päätöksenteossa lapsen etua harkitaan ensisijaisesti. YK:n lapsen oikeuksien komitea, joka valvoo ja ohjaa yleissopimuksen täytäntöönpanoa, on todennut, että ”[j]otta täytäntöönpanotoimenpiteiden osalta voitaisiin taata, että lapsen etu otetaan ensisijaisesti huomioon lainsäädännössä..., tarvitaan jatkuvaa lapsen oikeuksiin kohdistuvien vaikutusten arviointia, jonka avulla voidaan ennustaa kaikkien ehdotettujen lakien ... vaikutusta lapsiin ja heidän oikeuksistaan nauttimiseen, sekä täytäntöönpanon todellisten lapsen oikeuksiin kohdistuvien vaikutusten jälkiarviointia”. (alleviiv. tässä)²

Hallituksen esitysluonnokseen on sisällytetty vaikutusarviointi, jossa käsitellään taloudellisten ja viranomaisvaikutusten lisäksi vaikutusta hoitojärjestelyihin, niiden vaikutusta perheen ja lasten toimeentuloon sekä muita lapseen kohdistuvia vaikutuksia. Viimeksi mainitussa kohdassa käsitellään mahdollisuutta, että vanhemmat tekisivät lapsen edun vastaisia päätöksiä jättämällä avioliiton ulkopuolella syntyneen lapsen isyyden vahvistamisen myöhemmäksi tai erossa asuvat vanhemmat päätyisivät useammin yksinhuoltajuuteen.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että vaikutusarviointi hallituksen esitysluonnoksessa on tehty hyvin aikuiskeskeisesti. Muutosten vaikutukset lapseen ovat jääneet toissijaisiksi. Esimerkiksi siitä näkökulmasta, että yhtenä tavoitteena on lähentää pienten lasten suhdetta kumpaankin vanhempaansa, ei vaikutusarviointia juurikaan ole tehty. Myöskään päivähoiton aloitusajankohdan varhentumisen vaikutuksia lapseen tai varhaiskasvatukseen palveluihin lapsen näkökulmasta ei ole esitetty.

Taloudellisia vaikutuksia esitysluonnoksessa on arvioitu useammasta näkökulmasta. Taloudellisia kokonaisvaikutuksia on luonnoksesta kuitenkin vaikea hahmottaa. Kokonaisvaikutusten arviointi on luonnollisesti vaikeaa, koska muutoksen vaikutuksia perheiden hoitojärjestelyjä koskeviin päätöksiin on melko vaikea arvioida. Lapsiasiavaltuutettu ehdottaa, että taloudellisia vaikutuksia esitettäisiin muodossa, jossa vertailu eri skenaarioissa olisi helpompaa. Tietojen kerääminen esim. taulukkomuotoon voisi olla selkeä esitysmuoto kokonaiskuvan saamiseksi.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että lapsivaikutusten arvioinnissa olisi käsiteltävä erilaiset tilanteet, joihin ehdotetut muutokset lapsiperheissä johtavat. Tilanteet ovat moninaisia. On tärkeää tunnistaa, että vaikutukset ovat perhe- ja lapsikohtaisia. Joissain tilanteissa esimerkiksi se, että lapsi siirtyy varhaiskasvatukseen piiriin heti äidin tukikauden jälkeen, on lapsen hyvinvoinnin ja kehityksen kannalta erinomainen vaihtoehto, mutta toisessa perheessä lapsen hoito kotona pidempään olisikin parempi ratkaisu. Joustamaton järjestelmä, joka perustuu vahvasti taloudellisiin näkökohtiin, ei huomioi riittävästi lasta yksilönä eikä perheiden yksilöllisiä ja tilannekohtaisia tarpeita.

Erilaisten hoitoratkaistujen vertailu lapsen näkökulmasta olisi tarpeen. Arviointia olisi tehtävä myös siitä näkökulmasta, että vanhempien valinnanvapaus hoitojärjestelyissä kaventuu. Esimerkiksi moni pitkään lapsiaan kotona hoitavista äideistä on ilman työpaikkaa mihin palata. Tällöin perheen mahdollisuus hyödyntää isän osuutta kotihoidon tukiajasta on useimmiten taloudellisesti mahdotonta. Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen perhevapaatutkimuksessa 58 % isistä, jotka eivät jääneet kotihoidon tuen turvin hoitamaan lasta, ilmoitti syyksi taloudelliset syyt.³

Perhevapaajärjestelmän onnistunut uudistaminen vaatisi aina myös sen arviointia, mihin muutoksiin on ryhdyttävä työllistymisen tukemiseksi pohdittaessa esimerkiksi äitien työmarkkina-aseman parantamista. Tässä yhteydessä on tarpeellista huomioida, että pienituloisiin perheisiin kuuluu noin 100 000 lasta (Tilastokeskus/Tulonjakotilasto 2012). Suomessa noin 83 000 lasta elää perheessä, jossa aikuiset eivät juurikaan käy työssä (Eurostat database/Labour Force Survey 2013).

Esitysluonnoksessa on arvioitu, että äidin tukikauden rajoittaminen voisi vaikuttaa enenevästi isien haluun jäädä kotiin hoitamaan lasta. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan tämä vaikutus todennäköisesti on vain niissä perheissä, joissa isällä on tosiasiaassa taloudellisesti mahdollisuus jäädä kotiin. Käytännössä se tarkoittaa pääasiassa perheitä, joissa äiti on hyvin koulutettu ja hänellä on työpaikka, johon palata. Hyvin koulutetut äidit palaavat nykyiselläänkin työelämään varhaisemmin ja isillä on halutessaan mahdollisuus jäädä hoitamaan lasta. Muutos ei siten välttämättä vaikuta näissä perheissä isän päätökseen kotihoidontuen käyttämisestä.

Hallitusohjelman mukaan vanhempien osa-aikatyön mahdollisuuksia lisätään ja kotihoidon tukea saavien henkilöiden asteittaista siirtymistä työelämään edistetään yhdistämällä varhaiskasvatuspalvelut ja taloudellinen tuki. Hallituksen esitysluonnos ei sisällä kuitenkaan minkäänlaisia ehdotuksia tai selvityksiä siitä, miten parannettaisiin pienten lasten äitien työllistymistä. Mm. työvoimapaalveluiden tulisi entistä paremmin tunnistaa pienten lasten äidit ryhmänä, joka voi tarvita erityistä neuvontaa ja ohjausta lapsen hoitotuen tukikauden päättymisen yhteydessä. Työvoimahallinnon tulisi olla aktiivinen toimija työelämään palaamassa olevien äitien kohdalla.

Osa-aikatyön lisäämiseksi tehtiin muutos joustavaan hoitorahaan vuoden 2014 alusta alkaen. Sen vaikutuksia ei vielä ole arvioitu. Varhaiskasvatuslakia koskeva hallituksen esitys annettiin eduskunnalle 18.12.2014. Esitysluonnoksessa ei käsitellä varhaiskasvatuspalveluiden kehittämistä tai niiden lisätarvetta lukuun ottamatta lisääntyvästä hoitotarpeesta arvioituja kustannuksia. Sen lisäksi avoimena on kotihoidon tuen käyttämiseen läheisesti liittyvä kysymys subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajoittaminen. Tätä koskeva hallituksen esitys on annettu eduskunnalle, mutta sen hyväksymisestä ei hallitus ole päässyt yksimielisyyteen. Asiaa on tarkoitus selvittää varhaiskasvatuslain II-vaiheessa.⁴ Esitysluonnos on nyt kirjoitettu siten, että päivähoito-oikeutta rajoitettaisiin osapäiväiseksi niiden lasten osalta, joiden perheessä hoidetaan muuta lasta kotona erilaisilla perhevapailla ja -etuuksilla.

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan kotihoidon tukea koskevat muutokset tulisi arvioida ja kehittää osana kokonaisuutta, jossa huomioidaan esitysluonnoksen tavoitteita tukevat työmarkkinatoimenpiteet että varhaiskasvatuspalveluiden kehittäminen.

Lapsivaltuutettu edellyttää, että esitysluonnokseen lisätään vaatimus lapsenhoitotuki-järjestelmän seurannan aloittamisesta sekä järjestelmän toimivuuden ja vaikutusten arvioinnista esim. 2-3 vuoden kuluttua lakimuutoksen voimaantulosta. Jälkikäteen arviointi on tehtävä nimenomaisesti myös lapsen näkökulmasta, ei ainoastaan pienten lasten äitien työllistymistä tai isien osuuden muutoksista kotihoidontuen saajina.

Lapsenhoidon tukijärjestelmän kansainvälinen vertailun anti

Hallituksen esitysluonnoksessa on vertailtu tarkemmin lastenhoidon tukijärjestelmää Pohjoismaissa. Lapsiasiavaltuutettu pitää puutteena, että vertailussa ei käsitellä pienten lasten äitien työssäkäyntiä ja isien osallistumista lasten hoitoon.

Hallituksen esitysluonnoksen selkeänä päätavoitteena on kannustaa pienten lasten äitejä palaamaan työelämään entistä nopeammin. Lapsen kotihoidon tukijärjestelmän muutoksilla, rajoittamalla tukikausien käyttöä, ei yksinään tähän tavoitteeseen päästä. Esimerkiksi Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa äidit tekevät lyhennettyä työpäivää suomalaisäitejä selkeästi useammin.⁵ Vaikka tukijärjestelmät ovat erilaisia, on lyhennetyt työpäivät mahdollisuus ja kannustavuus selkeästi eräs keino lisätä pienten lasten äitien työssäkäyntiä.

Vuonna 2014 julkaistun Milla Salinin sosiaalipolitiikan alaan kuuluvan väitöstutkimuksen mukaan joka neljäs työssäkäyvä suomalaisäiti haluaisi tehdä lyhennettyä työaikaa, mutta käytännössä se on mahdollista vain n. joka kymmenennelle äidille⁶. Osittain tähän on reagoitukin, kun joustavaan hoitorahaan tehtiin vastikään muutoksia. Osa-aikatyöskentelyn lisääminen vaatii toteutuakseen taloudellisten houkuttimien lisäksi, että työnantajat tarjoavat mahdollisuuksia osa-aikatyöskentelyyn entistä paremmin. Työnteon on oltava kannattavaa sekä taloudellisesti että käytännön järjestelyin, esimerkiksi työmäärä on sovittava lyhennettyä työaikaa vastaavaksi.

Jyväskylässä 7.1.2015

Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

1

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f14_&Lang=en

² Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14, kohta 35

http://www.lapsiasia.fi/c/document_library/get_file?folderId=11437003&name=DLFE-31534.pdf

³ <http://www.thl.fi/fi/tutkimus-ja-asiantuntijatyo/hankkeet-ja-ohjelmat/perhevapaatutkimus/tuloksia/valtaosa-parivuotiaiden-isista-ei-aio-jaada-kotihoidon-tuelle>

⁴ Opetus- ja kulttuuriministeri Kiurun tiedotustilaisuus 18.12.2014.

⁵ Ks. esim. Väestöliiton tekemä selvitys Perhevapaakäytännöt Suomessa ja Euroopassa 2012 http://vaestoliitto-fi-bin.directo.fi/@Bin/991076eda851c6c39dc73ef05b33112d/1418978263/application/pdf/1973396/Ty%C3%B6paperi_1_Perhevapaak%C3%A4yt%C3%A4nn%C3%B6t%20Suomessa%20ja%20Euroopassa%202012.pdf

⁶ Ks. esim. <http://www.tyosuojeluvaltuutettu.fi/sitenews/view/-/nid/7300/ngid/2>