

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

Viite: Sivistysvaliokunta torstai 12.11.2015 klo 12:00 / HE 80/2015 vp / Asiantuntijapyyntö

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä HE 80/2015 vp eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatuslain sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta

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

Hallituksen esityksen keskeiset ehdotukset

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatuslain (36/1973) pykälää, jossa säädetään lapsen oikeudesta saada kunnan järjestämää varhaiskasvatusta päiväkodissa tai perhepäivähoidossa eli niin kutsutusta subjektiivisesta oikeudesta varhaiskasvatukseen. Jokaisella lapsella olisi oikeus saada varhaiskasvatusta 20 tuntia viikossa. Lapsella ei olisi oikeutta esiopetuksen ja perusopetuksen lisäksi järjestettävään osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen.

Lapsella olisi kuitenkin oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen, mikäli lapsen vanhemmat tai muut huoltajat työskentelevät kokoaikaisesti taikka päätoimisesti opiskelevat, toimivat yrittäjänä tai ovat omassa työssä. Lapsella olisi lisäksi oikeus tarpeen mukaan 20 tuntia laajempaan varhaiskasvatukseen vanhemman osa-aikaisen tai väliaikaisen työssäkäynnin, työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen, kuntoutuksen tai muun vastaavan syyn vuoksi.

Ehdotetun lain mukaan varhaiskasvatus olisi kuitenkin aina järjestettävä nykyisen laajuisena, jos se on tarpeen lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden takia taikka se on muutoin lapsen edun mukaista. Lapsella, jonka oikeus varhaiskasvatukseen on laajempi kuin 20 tuntia, olisi myös ennen oppivelvollisuuskäynnin oikeus esiopetuksen ja perusopetuksen lisäksi järjestettävään osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Elokuun alussa voimaantullut uudistettu varhaiskasvatuslaki (37/1973) on ollut selkeä pyrkimys kehittää varhaiskasvatusta entistä vahvemmin lapsilähtöiseksi palveluksi. Uudistuksen yhteydessä määriteltiin muun muassa, että varhaiskasvatusoikeus kuuluu nimenomaisesti lapselle, eikä kyse lähtökohtaisesti enää ole huoltajan oikeudesta saada lapselleen hoitopaikka. **Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että nyt käsiteltävänä oleva hallituksen esitys vie tilannetta selkeästi takaisin huonompaan suuntaan.**



Perustelut lapsiasiavaltuutetun kannanotoille

Lapsen oikeuksien yleissopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita, ellei lapsen 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.

Suomen perustuslain (731/1999) 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännös ulottaa julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden perustuslain 2 luvussa säädettyjen perusoikeuksien ohella myös Suomea velvoittavissa kansainvälisissä sopimuksissa turvattuihin ihmisoikeuksiin. Turvaamisvelvoite ulottuu siten lapsen oikeuksien yleissopimuksessa taattuihin oikeuksiin.

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 artikkelit perustavanlaatuisiksi yleisperiaatteiksi lapsen oikeuksien yleissopimuksen täytäntöönpanossa:

- **lapsen edun ensisijaisuus** kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia (3(1) artikla)
- **lapsen oikeus syrjimättömyyteen** ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiensa 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 toimitelimen välityksellä (12 artikla),
- **lapsen oikeus elämään sekä henkiinjäämiseen ja kehittymiseen** mahdollisimman täysimääräisesti (6 artikla)

Esitettyjen muutosten kannalta tärkeitä lapsen oikeuksien sopimuksen takaamia oikeuksia ovat myös:

- vanhempien ensisijainen vastuu lapsen kasvusta ja kehityksestä, jossa tehtävässä lapsen edun on ohjattava heidän toimintaansa (18(1) artikla)
- valtion on tuettava vanhempia ja muita laillisia huoltajia lapsen kasvatustehtävässä (18(2) artikla)
- työssäkäyvien vanhempien lapsilla on oikeus hyödyntää heille tarkoitettuja lastenhoitopalveluita ja -laitoksia (18(3) artikla)
- lapsen oikeus oppimiseen (28 ja 29 artikkelit), mikä osaltaan taataan varmistamalla jokaiselle lapselle mahdollisuus laadukkaaseen varhaiskasvatukseen
- lapsen oikeus lepoon ja leikkiin (31 artikla)

YK:n lapsen oikeuksien komitea on todennut, että "[p]ääsy laadukkaaseen koulutukseen ilmaiseksi on lapsen etu, mukaan lukien varhaiskasvatus, epävirallinen koulutus, arkioppiminen ja muut koulutukseen liittyvät toiminnot. Kaikissa päätöksissä, jotka koskevat tiettyyn lapseen tai lapsiryhmään kohdistuvia toimenpiteitä tai toimia, on kunnioitettava lapsen tai lasten etua koulutuksen osalta."² Varhaiskasvatus nähdään tärkeänä tekijänä lasten oppimisvalmiuksien kehittämisessä. Komitea on kehottanut Suomen valtiota esimerkiksi kannustamaan haavoittuvassa tilanteessa olevien lapsiryhmien vanhempia yhä useammin ilmoittamaan lapsensa varhaiskasvatustarpeita, jotta lasten suomen kielen taito ja sosiaaliset taidot kehittyisivät ja estettäisiin mm. koulupudokkuutta myöhemmässä vaiheessa.

Arvio hallituksen esityksen ehdotuksista

Yhdenvertaisuuden toteutuminen

Varhaiskasvatustilain 2 a § 6-kohdassa on nimenomaisesti säädetty varhaiskasvatuksen tavoitteeksi ”*antaa kaikille lapsille yhdenvertaiset mahdollisuudet varhaiskasvatukseen*”. Samassa lainkohdassa korostetaan varhaiskasvatuksen pedagogista toimintaa ja elinikäisen oppimisen merkitystä lapsen terveen kehityksen ja tuen tarpeen tunnistamisen sekä tuen tarjoamisen ohella.

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artiklan mukaan lasta on kohdeltava yhdenvertaisesti eikä häntä saa syrjiä minkään häneen tai hänen vanhempiinsa liittyvän seikan perusteella. Perustuslain 6 § takaa jokaisen ihmisen yhdenvertaisuuden lain edessä. Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä. Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 8 §:n mukaan syrjintäkielto on ehdoton. Hallituksen esityksen mukaan lapsen oikeus varhaiskasvatukseen jatkossa määräytyisi vanhemman tai huoltajan työmarkkina-aseman perusteella tai lapsen tai perheen sosiaaliin tai terveydellisiin seikkoihin perustuen.

Osa-aikaista varhaiskasvatusta tulotisiin jatkossa järjestämään joko arkipäivisin neljä tuntia kerrallaan tai siten, että lapsi on päiväkodissa kahtena tai kolmena päivänä viikossa. Osa-aikaisen varhaiskasvatuksen järjestämisessä olisi huomioitava perheen toiveet. Lapsiryhmien muodostaminen, varhaiskasvatussuunnitelmien laatiminen ja muiden käytännön järjestelyiden toteuttaminen siten, että ne takaavat kaikille lapsille yhdenvertaisen mahdollisuuden osallistua laadukkaaseen varhaiskasvatukseen, tulevat olemaan haastavia tehtäviä. Varhaiskasvatustilain asetettuja tärkeitä ja vaativia tavoitteita ei välttämättä saavuteta osa-aikaisessa hoidossa. Esimerkiksi lapsen tuen tarve, jolla voitisiin ehkäistä myöhempiä oppimisvaikeuksia koulussa, ei välttämättä tule esiin osa-aikaisessa hoidossa, kun hän ei osallistu kaikkeen päiväkodin toimintaan.

Sääntelyn mahdollistama, sinänsä myönteiseksi katsottava joustavuus osa-aikaisen hoidon järjestämiseksi voi lisätä lasten eriarvoisuutta koko maan tasolla. Esityksen mukaan kokopäiväistä varhaiskasvatusoikeuden tarvetta arvioivat toiminnan järjestäjä ja perhe yhdessä. Vanhempien tai huoltajien vastuulla on esittää perusteet, kuitenkin niin, että asiantuntijalausuntoja tms. ei pääsääntöisesti vaadittaisi. Kokopäiväisen varhaiskasvatusoikeuden saaminen perustuu ehdotuksen mukaan väljään tarveharkintaan. Hallituksen esityksessä on lueteltu erilaisia tilanteita, joissa tarveharkintaa voidaan tehdä. Tarkempaa ohjeistusta lapsiryhmä- tai lapsikohtaiselle arvioinnille hallituksen esitys ei tarjoa.

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan lapsen oikeus osa- tai kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen tulee oletettavasti määräytymään käytännössä sen mukaan, missä kunnassa hän asuu ja mikä kunnan taloudellinen tilanne on. Lapsiasiavaltuutettu pitää todennäköisenä, että käytännössä vanhemmat ja toiminnan järjestäjä voivat olla melko usein eri mieltä kokopäiväisen varhaiskasvatuksen tarpeesta. Näin ollen on mahdollista, että asiantuntijalausuntojen toimittaminen muodostuu pääsäännöksi. On myös tärkeää ottaa huomioon, että erilaisten selvitysten ja lausuntojen hankkiminen voi olla erityisen haastavaa juuri niille perheille, joiden lapset eniten hyötyisivät kokopäiväisestä varhaiskasvatuksesta.

Lapsiasiavaltuutettu näkemyksen mukaan subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaaminen hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla vaarantaa lasten yhdenvertaisen kohtelun. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että jatkossa tulisi seurata, millaisiksi erilaiset harkintakriteerit ja vaadittaviin selvityksiin ja lausuntoihin liittyvät käytännöt kunnissa eri puolilla maata muodostuvat. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että on välttämätöntä huolehtia siitä, että kuntien käytännöt noudattavat 11 a §:n perusteluissa esitettyjä periaatteita ja että käytännöt muodostuvat yhdenmukaisiksi koko maan tasolla.

Lapsivaikutusten arviointi

Lapsiasiavaltuutettu pitää myönteisenä, että hallituksen esityksessä lapsivaikutusten arviointia on pyritty tekemään erillisenä arviointina. Arviointi on kuitenkin pääasiassa hallituksen esityksen ehdotusten ja tavoitteiden kuvaamista. Lukumääräarvioita on esitetty jossain määrin taloudellisten vaikutusten yhteydessä. Lapsivaikutusten arvioinnissa todetaan yleisellä tasolla lakiehdotuksen negatiiviset vaikutukset, kuten esimerkiksi lasten yhdenvertaisuuden heikentyminen, mutta ei esitetä lainkaan myönteisiä vaikutuksia yksittäisille lapsille tai lapsiryhmille, jotka johtaisivat tavoitteiden toteutumiseen käytännössä.³

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan esitys subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajaamisesta perustuu ainoastaan taloudellisiin säästötavoitteisiin. Vaikutusarvioinnissa ei ole asetettu lapsen etua ensisijaiseksi harkintaperusteeksi lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3(1) artiklassa edellytetyllä tavalla.

Lapsiasiavaltuutettu painottaa, että varhaiskasvatusoikeuden rajoittamisen seuraukset, mukaanlukien välilliset seuraukset, lasten hyvinvointiin ja kehitykseen sekä perheiden ja varhaiskasvatuksen henkilöstön mahdollisuuksiin tukea lapsen tervettä kehitystä, tulee arvioida sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Arvioinnissa on huomioitava kokonaisuutena myös muut parhaillaan meneillään olevat lakimuutokset ja muut hankkeet, joilla on vaikutusta varhaiskasvatuksen järjestämiseen sekä lapsiperheiden arkeen ja perheen ja työn yhteensovittamiseen.

Lopuksi toteamme, että jos subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaaminen etenee hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla, on yksityisen hoidon tuen saamisen edellytysten yhdenmukaistaminen suhteessa kunnan järjestämään varhaiskasvatusta koskevaan sääntelyyn ymmärrettävää. Yksityisen hoidon tuen edellytysten muutokset johtavat kuitenkin lasten yhdenvertaisuuden vaarantumiseen. Yksityisessä ja kunnallisessa varhaiskasvatuksessa olevat lapset saattaisivat joutua toisiinsa nähden eri asemaan.

Muutos voi johtaa hallituksen esityksen mukaan esimerkiksi siihen, että lapsi joutuu vaihtamaan hoitopaikkaa yksityisestä kunnalliseen, kun yksityisessä hoitopaikassa ei ole tarjolla osa-aikaista paikkaa. Yksityisessä hoitopaikassa olisi myös mahdollista saada kokopäiväistä varhaiskasvatusta maksamalla itse siitä enemmän, vaikka lapsi varhaiskasvatustilain mukaan olisi oikeutettu vain osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen. Vastaavaa mahdollisuutta ei ole kunnallisessa varhaiskasvatuksessa. Tämän vuoksi yksityisen hoidon tukea koskeva lakimuutosehdotus ei ole hyväksyttävä.

Jyväskylässä 11.11.2015

Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies, lapsiasiavaltuutetun toimisto

1

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

² CRC/C/GC/14 , kohta 79 (yleiskommentti nro 14 lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon, verkossa http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRS_14.pdf (suomeksi).

³ Tavoitteita ovat mm. hoitopaikan säilyminen ennallaan muutostilanteissa ja joustavuus varhaiskasvatusoikeuden laajuutta harkittaessa. Arviointia ei ole tehty esimerkiksi siitä, kuinka hyvin kunnat voivat taata hoitopaikan tai -ryhmän säilymisen ennallaan tai kuinka paljon huoltajat joutuisivat toimittamaan asiantuntijalausuntoja tai muita selvityksiä kokopäiväisen varhaiskasvatusoikeuden saamiseksi.