

## Opetus- ja kulttuuriministeriölle

**Viite:** OKM/2/010/2016

**Asia:** Lapsiasiavaltuutetun lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaiksi

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

### Hallituksen esitysluonnoksen keskeiset ehdotukset ja tavoitteet

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaki. Laissa säädettäisiin kunnan järjestämässä päiväkotij- ja perhepäivähoidossa perittävistä asiakasmaksuista. Muusta kunnan järjestämstä varhaiskasvatuksesta, esimerkiksi leikkitoiminnasta ja muista avoimista varhaiskasvatuspalveluista sekä tilapäisesti järjestettävästä varhaiskasvatuksesta kunta voisi periä päättämänsä asiakasmaksun. Maksu määräytyisi, kuten nykyisinkin, perheen koon ja tulojen sekä varhaiskasvatuksessa vietetyn ajan perusteella. Myös maksun määräämisen perusteena olevat tulot säilyisivät ennallaan.

Maksujen korotukset toteutettaisiin pääosin siten, että enimmäismaksua korotetaan 22 prosenttia. Nykyisen enimmäismaksun alle jääviä maksuja esitetään korotettavaksi hieman. Maksun määräämisen perusteena olevia tuloarajoja esitetään korotettavaksi siten, että pienituloisten yhden ja kahden lapsen yksihuoltajien asiakasmaksut pienenevät jonkin verran. Maksutonta varhaiskasvatusta koskeva sääntely säilyisi ennallaan.

Esitysluonnoksessa mainitaan esityksen tavoitteeksi muun muassa saattaa varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen osalta hallinnonalasiirto loppuun. Tavoitteena on saavuttaa hallitusohjelmassa (Sipilän hallituksen hallitusohjelma 27.5.2015) sovitut asiakasmaksutulojen vuositason 54 miljoonan euron korotus. Esityksellä pyritään vähentämään varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen kannustinloukkuja etenekin yksinhuoltajien ja pienempituloisten perheiden osalta.

### Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

#### **Yleistä**

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että esitysluonnoksessa esitetyt korotukset varhaiskasvatuksen maksuihin eivät ole kohtuullisia. Varhaiskasvatuksen maksujen korotuksia tulisi tarkastella kokonaisuutena muiden



lapsiperheisiin, ja erityisesti varhaiskasvatukseen, kohdistuvien jo tehtyjen ja vielä suunnitteilla olevien muutosten kanssa. Kattavan lapsivaikutusten arvioinnin tekeminen on välttämätöntä. Yksittäisten julkisen talouden säästötoimiin tähtäävien muutosten läpipäin vienti ilman kattavaa kokonaisarviointia voi johtaa täysin päinvastaiseen lopputulokseen kuin mitä niillä tavoitellaan. Arvioinnissa on huomioitava taloudellisten säästötavoitteiden lisäksi vähintäänkin lapsi- ja perhepalveluiden kehittämiseksi asetetut tavoitteet sekä työllisyysasteen nostamisen tavoitteet.

### **Perustelut 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.<sup>1</sup>

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

- lapsen edun ensisijaisuus kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoveranomaisten tai lainsäädäntöelimien 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)

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

- 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 artiklat), mikä osaltaan taataan varmistamalla jokaiselle lapselle mahdollisuus laadukkaaseen varhaiskasvatukseen

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."<sup>2</sup> Varhaiskasvatus nähdään tärkeänä tekijänä lasten oppimisvalmiuksien kehittämisessä.

### **Arvio hallituksen esityksen ehdotuksista**

Lapsiasiavaltuutettu pitää myönteisenä, että hallituksen esitysluonnoksessa on säilytetty 0-maksuluokka. Myönteistä on myös se, että maksuja alennetaan pienituloisten kahden ja kolmen hengen perheiden kohdalla. Näillä keinoin voidaan parantaa pienituloisimpien perheiden lasten mahdollisuutta osallistua varhaiskasvatukseen.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaisen ehdotuksen mukaan korkein euromääräinen korotus kohdistuu enimmäismaksua maksaviin perheisiin. Ehdotetut muutokset nostavat suurituloisten perheiden maksujen ohella siten myös enimmäismaksuluokkaan pääsääntöisesti kuuluvien keskituloisten perheiden maksuja. Tuloraja enimmäismaksuluokassa on melko alhainen eikä esitysluonnoksessa ehdoteta siihen muutosta. Osana muita perheisiin kohdistuvia säästötoimia, rasitus keskituloisissa perheissä voi osoittautua kohtuuttomaksi ja johtaa talousvaikeuksiin, joiden seurauksena lasten turvallisuuden tunne ja tasapainoinen kehitys voivat vaarantua sekä osallistuminen varhaiskasvatuksen palveluihin heikentyä.

Laadukas varhaiskasvatus on monien kansainvälistenkin tutkimusten mukaan tehokas keino tukea lapsen kehitystä, oppimista ja hyvinvointia sekä ehkäistä syrjäytymistä. OECD suosittaa investoimista varhaiskasvatukseen siitä saatavaan taloudelliseen ja sosiaaliseen hyötyyn perustuen. Varhaiskasvatukseen investoiminen on keino muun muassa tukea vanhemmuutta ja parantaa naisten työllisyysastetta. Suomen valtion talousarviossa 2016 todetaan, että *"korkea sivistystaso, toimivat varhaiskasvatuspalvelut sekä laadukas ja maksuton koulutus ovat suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan perusta. Tasapuoliset mahdollisuudet laadukkaaseen koulutukseen varhaiskasvatuksesta korkeakoulutukseen on turvattava koko maassa. Tavoitteena on väestön koulutus- ja osaamistason kohottaminen siten, että suomalaiset ovat maailman osaavin kansa vuonna 2020."* Tavoitteeksi on asetettu, että neljä vuotta täyttäneistä lapsista 95 prosenttia osallistuu vuonna 2020 varhaiskasvatukseen.<sup>3</sup>

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 28 artiklan mukaan lapsella on oikeus opetukseen. YK:n lapsen oikeuksien komitea näkemyksen mukaan oikeus opetukseen varhaislapsuuden aikana alkaa syntymästä ja liittyy läheisesti lapsen oikeuteen mahdollisimman täysimääräiseen kehittymiseen (6 artiklan 2 kohta). Komitea on muistuttanut, että oikeus opetukseen kuuluu kaikille lapsille yhdenvertaisesti ilman minkäänlaista syrjintää (2 artikla).<sup>4</sup> Komitea on viimeisimmissä Suomelle antamissaan suosituksissa muun muassa kehottanut valtiota kannustamaan *"nykyistä useampia vanhempia, joiden lapset eivät ole päivähoidossa, ilmoittamaan lapsensa varhaiskasvatusohjelmiin, jotta heidän suomen kielen taitonsa ja sosiaaliset taitonsa kehittyisivät ja heidän kouluun siirtymisensä helpottuisi ja jotta epäonnistuminen koulunkäynnissä ja koulupudokkuus estettäisiin"*.<sup>5</sup>

Varhaiskasvatuslaissa (36/1973) säädetään lapsen oikeudesta varhaiskasvatukseen (1 §). Lain 2 a §:ssä on määritelty lain kunnianhimoiset tavoitteet tukea kaikkien lasten kasvua, kehitystä ja terveyttä. Tavoitteena on antaa kaikille lapsille yhdenvertaiset mahdollisuudet varhaiskasvatukseen (2 a § 6 kohta). Varhaiskasvatusta on kehitetty jatkuvasti entistä vahvemmin pedagogisempaan suuntaan. Varhaiskasvatuksen tärkeänä tehtävänä on siten luoda kaikille lapsille hyvät lähtökohdat tulevalle koulutaipaleelle.

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan hallituksen esitysluonnoksen ehdotukset eivät tue edellä mainittujen tavoitteiden toteutumista. Varhaiskasvatuksen maksujen esitysluonnoksen mukaiset huomattavat korotukset, yhdessä muiden varhaiskasvatukseen kohdistuvien muutosten ja lapsiperheiden talouteen vaikuttavien hallituksen säästötoimien kanssa, johtavat helposti siihen, että lasten osallistuminen varhaiskasvatukseen vähenee. On mahdollista, että näiden säästötoimien vaikutus näkyy muutaman vuoden viiveellä

perusopetuksessa esimerkiksi erityisopetuksen ja oppilashuollon palveluiden tarpeen kasvuna. Suuntaus on sekä inhimillisesti että taloudellisesti arvioiden väärä.

Jo tällä hetkellä, ennen hallituksen esityksen antamista eduskunnalle, on tiedossa, että osa kuntapäätäjistä suhtautuu maksujen korottamiseen kielteisesti pitäen niitä kohtuuttomina. Vastaavasti osa kunnista on tehnyt aiemmin jo päätöksiä, että ne eivät esimerkiksi rajoita varhaiskasvatukseen osallistumista tai kasvata varhaiskasvatuksen ryhmäkokoja. Myönteistä on, että kyseiset kunnat vastuullisesti arvioivat muutosten vaikutuksia sekä omaan kuntatalouteensa että lapsiperheisiin ja päätyvät siihen, että eivät heikennä palveluita. Kaikissa kunnissa ei kuitenkaan ole päädytty vastaaviin ratkaisuihin. Ongelmana on siten, että lapset ja lapsiperheet joutuvat entistä suuremmassa määrin eriarvoiseen asemaan asuinpaikastaan riippuen.

Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että hallituksella olisi mahdollisuus säätää esimerkiksi uudesta ylimmästä maksuluokasta ja näin kohdentaa maksukorotukset oikeudenmukaisemmin.

Lapsiasiavaltuutettu toistaa vielä huolensa siitä, että lapsiperheisiin kohdistuvien julkisen talouden säästötoimien vaikutusten kokonaisarviointia ei ole tehty tai ainakaan sellaista ei ole julkistettu. Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa, että perustuslakivaliokunta on toistuvasti huomauttanut, että *"lapsiperheiden asemaan vaikuttavat eri uudistukset eivät saa johtaa tilanteeseen, jossa eri uudistusten yhteisvaikutukset muodostuvat kohtuuttomiksi"*.<sup>6</sup> Uudistusten yhteisvaikutusten toteaminen ja kohtuuttomien lopputulosten välttäminen edellyttää kattavaa lapsivaikutusten arviointia.

### **Lausunnon yhteenveto**

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että esitysluonnoksessa esitetyt korotukset varhaiskasvatuksen maksuihin eivät ole kohtuullisia. Varhaiskasvatuksen maksujen korotuksia tulisi tarkastella kokonaisuutena muiden lapsiperheisiin, ja erityisesti varhaiskasvatukseen, kohdistuvien jo tehtyjen ja vielä suunnitteilla olevien muutosten kanssa. Arvioinnissa on huomioitava taloudellisten säästötavoitteiden lisäksi lapsi- ja perhepalveluiden kehittämiseksi asetetut tavoitteet sekä työllisyysasteen nostamisen tavoitteet.

Lapsiasiavaltuutettu pitää myönteisenä, että hallituksen esitysluonnoksessa on säilytetty 0-maksuluokka sekä alennettu pienituloisempien pienten perheiden maksuja, ja siten taataan pienituloisimpien perheiden lasten mahdollisuus osallistua varhaiskasvatukseen.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaisen ehdotuksen mukaan korkein euromääräinen korotus kohdistuu enimmäismaksua maksaviin perheisiin, joihin pääsääntöisesti kuuluvat myös keskituloiset perheet. Osana muita perheisiin kohdistuvia säästötoimia, rasitus keskituloisissa perheissä voi osoittautua kohtuuttomaksi ja johtaa talousvaikeuksiin, joiden seurauksena lasten turvallisuuden tunne ja tasapainoinen kehitys voivat vaarantua. Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että hallituksella olisi mahdollisuus säätää esimerkiksi uudesta ylimmästä maksuluokasta ja näin kohdentaa maksukorotukset oikeudenmukaisemmin.

Varhaiskasvatuksen maksujen esitysluonnoksen mukaiset huomattavat korotukset, yhdessä muiden varhaiskasvatukseen kohdistuvien muutosten ja lapsiperheiden talouteen vaikuttavien hallituksen säästötoimien kanssa, johtavat helposti siihen, että lasten osallistuminen varhaiskasvatukseen vähenee. On mahdollista, että näiden säästötoimien vaikutus näkyy muutaman vuoden viiveellä perusopetuksessa esimerkiksi erityisopetuksen ja oppilashuollon palveluiden tarpeen kasvuna. Suuntaus on sekä inhimillisesti että taloudellisesti arvioiden väärä.

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan hallituksen esitysluonnoksen ehdotukset eivät tue varhaiskasvatukselle asetettujen kansainvälisten ja kansallisten tavoitteiden toteutumista. Hallituksen kärkihankkeen lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelman tavoitteena on vahvistaa lasten ja perheiden varhaista tukemista

ja matalan kynnyksen palveluita. Varhaiskasvatus on yksi tärkeimmistä matalan kynnyksen tukipalveluista lapsiperheille. Varhaiskasvatuksen saavutettavuuden heikentäminen maksuja korottamalla sekä muut varhaiskasvatukseen kohdistuvat voivat vaikeuttaa muutosohjelmalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen.

Jyväskylässä 22.2.2016

Tuomas Kurttila  
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander  
Lakimies

---

<sup>1</sup> CRC/GC/C/14, kohta 4.

<sup>2</sup> CRC/GC/C/14, kohta 79.

<sup>3</sup> HE 30/2015 vp, s. 373.

<sup>4</sup> CRC/GC/C/7/Rev.1(2006) kohta 28.

<sup>5</sup> CRC/C/FIN/CO/4\*, kohta 52.

<sup>6</sup> PeVL 11/2015 vp, PeVL 12/2015 vp.