

## Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

**Viite:** Sivistysvaliokunta tiistai 26.04.2016 klo 12:00 / HE 60/2016 vp / Asiantuntijapyyntö

**Asia:** Lapsiasiavaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista sekä varhaiskasvatuslain 13 §:n ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta

*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 esitystä lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.*

## Hallituksen esityksen keskeiset ehdotukset ja tavoitteet

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaki. Laissa säädettäisiin kunnan järjestämässä päiväkotij- ja perhepäivähoidossa perittävistä asiakasmaksuista. Muusta kunnan järjestämässä varhaiskasvatuksesta, esimerkiksi leikkitoiminnasta ja muista avoimista varhaiskasvatuspalveluista sekä tilapäisesti järjestettävästä varhaiskasvatuksesta kunta voisi periä päättämänsä asiakasmaksun. Esitys pohjautuu voimassa oleviin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja koskeviin määräyksiin. 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 tuloajoja esitetään korotettavaksi siten, että pienituloisten yhden ja kahden lapsen yksihuoltajien asiakasmaksut pienenevät jonkin verran. Maksutonta varhaiskasvatusta koskeva sääntely säilyisi ennallaan. Osa-aikaisen varhaiskasvatuksen maksuja ehdotetaan porrastettavaksi suhteutettuna lapsen varhaiskasvatusaikaan.

Tavoitteena on saavuttaa hallitusohjelmassa (pääministeri Sipilän hallituksen hallitusohjelma 27.5.2015) sovitut asiakasmaksutulojen vuositason 54 miljoonan euron korotus. Esityksellä pyritään vähentämään varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen kannustinloukkuja etenkin yksinhuoltajien ja pienempituloisten perheiden osalta.



## Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

### *Lapsivaikutusten arviointi*

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.

Nyt käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä on keskitytty arvioimaan tämän yksittäisen ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia. Hallituksen esityksessä taloudelliset muutosvaikutukset on kuvattu taulukoiden avulla. Muutos nykytilanteeseen on kuvattu selkeästi ja esitetyt vertailut eri tulo- ja perhekohtaisiin muuttajiin ovat siten ymmärrettäviä ja konkreettisia. Tällä tavoin vaikutuksista ei kuitenkaan muodostu vielä riittävää kokonaiskuvaa.

Yksittäisten, julkisen talouden säästötoimiin tähtäävien muutosten läpivienti ilman kattavaa kokonaisarviointia voi johtaa täysin erilaiseen lopputulokseen kuin mitä niillä hallitusohjelmassa tavoitellaan. Arvioinnissa on huomioitava taloudellisten säästötavoitteiden lisäksi vähintäänkin lapsi- ja perhepalveluiden kehittämiseksi asetetut tavoitteet sekä työllisyysasteen nostamisen tavoitteet sekä näihin tähtäävät toimenpiteet. Siinä on otettava huomioon jo hyväksytyt ja suunnitteilla olevat yksittäiset muutokset, jotka kohdistuvat lapsiperheisiin ja heidän arkeensa.

Vaikutusarviointia tehtäessä olisi tärkeää tiedostaa, että lainsäädännöllä annetaan kunnille oikeus periä ehdotettuja maksuja enimmäismääräisenä, mutta kunnilla säilyy mahdollisuus itse päättää maksujen suuruudesta näissä rajoissa. Hallituksen säästötavoitteet eivät välttämättä toteudu suunnitellun suuruusena. Perittävien maksujen suuruus tulee todennäköisesti vaihtelevaan kunnittain, josta johtuen säästötoimet kohdistuvat lapsiperheisiin erisuuruusina riippuen perheen asuinkunnasta. Tästä on selkeänä esimerkkinä jo aiemmin vahvistetut muutokset koskien subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajaamista ja ryhmäkokojen kasvattamista. Useat kunnat ovat tehneet päätöksen, että eivät tule kasvattamaan ryhmäkokoja tai rajamaan varhaiskasvatusoikeutta ensi syksynä. Lasten yhdenvertainen oikeus varhaiskasvatukseen on siten vaarantumassa kansallisesti.

Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa, että perustuslakivaliokunta on toistuvasti huomauttanut, että *"lapsiperheiden asemaan vaikuttavat eri uudistukset eivät saa johtaa tilanteeseen, jossa eri uudistusten yhteisvaikutukset muodostuvat kohtuuttomiksi"*.<sup>1</sup> Uudistusten yhteisvaikutusten toteaminen ja kohtuuttomien lopputulosten välttäminen edellyttää kattavaa lapsivaikutusten arviointia.

### *Arvio hallituksen esityksen ehdotuksista*

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.

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 vuodelle 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>2</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>3</sup> Komitea on viimeisimmässä Suomelle antamissaan suosituksissa (2011) 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>4</sup>

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan hallituksen esitys ei paranna edellytyksiä saavuttaa edellä mainittuja tavoitteita. Varhaiskasvatuksen maksujen 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.

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

Hallituksen esityksen mukaisen ehdotuksen mukaan korkeimmat korotukset kohdistuvat enimmäismaksua maksaviin perheisiin. Tuloraja enimmäismaksulle on melko alhainen. Ehdotettu muutos kohdistuu ns. suurituloisten perheiden ohella siten myös keskituloisiin perheisiin. On huomioitava, että näissä perheissä vanhempien välinen tuloero voi olla suuri eli toisen vanhemman, usein äidin, tulot ovat selkeästi toisen vanhemman tuloja pienemmät. Tämä voi johtaa siihen, että vanhemmat katsovat, että äidin töihin paluu ei kannata, koska huomattava osa hänen nettoansioistaan menee päivähoitomaksuihin. Esitys ei tukisi siten naisten nopeampaa siirtymistä takaisin työelämään vanhempainvapaan jälkeen ja sitä kautta tavoitetta saada entistä suurempi osa lapsista varhaiskasvatuksen piiriin. Vaikka esitys edistäisikin yksinhuoltajien ja pienituloisten perheiden mahdollisuuksia siirtyä työelämään, kokonaisvaikutus edellä mainitun vuoksi voi jäädä ennakoitua heikommaksi.

On huomattava, että osana muita perheisiin kohdistuvia säästötoimia, rasitus erityisesti keskituloisissa perheissä voi osoittautua kohtuuttomaksi ja johtaa talousvaikeuksiin, joiden seurauksena lasten turvallisuuden tunne ja tasapainoinen kehitys voivat vaarantua sekä osallistuminen varhaiskasvatuksen palveluihin heikentyä. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan säätämällä esimerkiksi uudesta ylimmästä maksuluokasta, voitaisiin kohdentaa maksukorotuksia nyt esitettyä oikeudenmukaisemmin.

### **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>5</sup>

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 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 artikkelit), 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>6</sup> Varhaiskasvatus nähdään tärkeänä tekijänä lasten oppimisvalmiuksien kehittämisessä.

Jyväskylässä 25.4.2016

Tuomas Kurttila  
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander  
Lakimies

---

<sup>1</sup> PeVL 11/2015 vp, PeVL 12/2015 vp.

<sup>2</sup> HE 30/2015 vp, s. 373.

<sup>3</sup> CRC/GC/C/7/Rev.1(2006) kohta 28, verkossa [http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRC\\_C\\_GC\\_2006\\_7.pdf](http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRC_C_GC_2006_7.pdf)

<sup>4</sup> CRC/C/FIN/CO/4\*, kohta 52, verkossa <http://formin.fi/public/download.aspx?ID=82628&GUID={08815486-C2F7-4348-A1DC-0985FA9542EC}>

<sup>5</sup> CRC/GC/C/14, kohta 4, verkossa [http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRS\\_14.pdf](http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRS_14.pdf)

<sup>6</sup> CRC/GC/C/14, kohta 79.