

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

Viite: Sivistysvaliokunta keskiviikko 23.11.2016 klo 11.30/ HE/205/2016 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

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaki. Laissa säädettäisiin kunnan järjestämässä päiväkotij- ja perhepäivähoidossa perittävistä asiakasmaksuista. Muusta kunnan järjestämistä 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.

Maksun määräämisen perusteena olevia tuloja esitetään korotettavaksi siten, että pienituloisten kahden ja kolmen hengen perheiden asiakasmaksut pienenevät. Muutos helpottaa erityisesti pienituloisten yhden ja kahden lapsen yksinhuoltajien varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja sekä parantaa yksinhuoltajien kannustimia ottaa työtä vastaan. Toisesta lapsesta perittävä maksu olisi aina enintään 90 prosenttia ensimmäisen lapsen kokoaikaisesta maksusta. Seuraavien lasten maksu olisi edelleen 20 prosenttia nuorimman lapsen maksusta.

Osa-aikaisen varhaiskasvatuksen maksu ehdotetaan porrastettavaksi siten, että maksu olisi korkeintaan 60 prosenttia kokoaikaisen varhaiskasvatuksen maksusta, jos lapsi on varhaiskasvatuksessa keskimäärin korkeintaan 20 tuntia viikoittain. Jos lapsi olisi varhaiskasvatuksessa keskimäärin vähintään 35 tuntia viikoittain, voitaisiin kuukausimaksuna periä kokoaikaisen varhaiskasvatuksen maksu. Varhaiskasvatuksen kestessä keskimäärin enemmän kuin 20 tuntia, mutta alle 35 tuntia viikoittain, voisi kunta periä maksun, joka on suhteutettu lapsen varhaiskasvatusaikaan. Kunnat voisivat edelleen käyttää varhaiskasvatusaikaan suhteutettuja (esimerkiksi tuntiperusteisia) asiakasmaksuja enimmäismaksun rajoissa.

Maksutonta varhaiskasvatusta koskeva sääntely säilyisi ennallaan. Alle 27 euron maksua ei perittäisi.



Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapsivaikutusten arviointi

Lapsiasiavaltuutettu pitää myönteisenä, että hallitus luopui aiemmasta suunnitelmastaan korottaa varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja.¹ Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa, että varhaiskasvatuksen maksuja ja niiden muutosta tulisi tarkastella kokonaisuutena muiden lapsiperheisiin, ja erityisesti varhaiskasvatukseen, kohdistuvien muutosten kanssa.

Hallituksen esityksessä taloudelliset muutosvaikutukset on kuvattu taulukoiden avulla. Muutos nykytilanteeseen on kuvattu selkeästi ja esitetyt vertailut eri tulo- ja perhekoosten mukaan ovat siten ymmärrettäviä ja konkreettisia. Hallituksen esitys sisältää myös lapsivaikutusten arvioinnin, jossa on yleisellä tasolla kuvattu varhaiskasvatusmaksujen vaikutusta palvelun käyttöön sekä todettu, miten esityksellä muutettaisiin maksuja. Vaikutusarvioinnissa ei ole arvioitu esimerkiksi lukumääräisesti, miten se lisäisi lasten osallistumista varhaiskasvatukseen tai kannustaisi perheitä työllistymään.

Muutoksen tavoitteena on vähentää asiakasmaksujen kannustinloukkuvaikutuksia, mutta vaikutusarvioinnin perusteella on vaikea saada käsitystä, kuinka hyvin tässä arvioidaan onnistuttavan. Varhaiskasvatuksen asiakasmaksut ovat vain yksi niistä tekijöistä, jotka vaikuttavat esimerkiksi pienituloisten naisten työllistymiseen. Arvioinnissa ei ole otettu huomioon muita lapsiperheiden talouteen ja arkeen vaikuttavia muutoksia, joten sen perusteella ei muodostu riittävää kokonaiskuvaa.

Julkisen talouden muutosten läpivienti ilman kattavaa kokonaisarviointia voi johtaa täysin erilaiseen lopputulokseen kuin mitä niillä hallitusohjelmassa tavoitellaan. Arvioinnissa olisi huomioitava vähintäänkin lapsi- ja perhepalveluiden kehittämiseksi asetetut tavoitteet sekä työllisyysasteen nostamisen tavoitteet ja näihin tähtäävät toimenpiteet. Siinä on otettava huomioon kaikki yksittäiset muutokset, jotka kohdistuvat lapsiperheisiin ja heidän arkeensa.

Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa, että perustuslakivaliokunta on toistuvasti huomauttanut, että ”*lapsiperheiden asemaan vaikuttavat eri uudistukset eivät saa johtaa tilanteeseen, jossa eri uudistusten yhteisvaikutukset muodostuvat kohtuuttomiksi*”.² 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 kan-*

sa vuonna 2020.” Tavoitteeksi on asetettu, että neljä vuotta täyttäneistä lapsista 95 prosenttia osallistuu vuonna 2020 varhaiskasvatukseen.³

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).⁴ Komitea on viimeisimmissä Suomelle antamissaan suosituksissa (2011) muun muassa kehottanut valtiota kannustamaan ”nykyistä useampia vanhempia, joiden lapset eivät ole päivähoitossa, ilmoittamaan lapsensa varhaiskasvatusohjelmiin, jotta heidän suomen kielen taitonsa ja sosiaaliset taitonsa kehittyisivät ja heidän kouluun siirtymisensä helpottuisi ja jotta epäonnistuminen koulunkäynnissä ja koulupudokkuus estettäisiin”.⁵

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

Muutosehdotus kohdistuu pienissä määrin 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 vanhempien mahdollisuuksia siirtyä työelämään, kokonaisvaikutus edellä mainitun vuoksi voi jäädä ennakoitua heikommaksi.

Perustelut 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.

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.⁶

Lapsen oikeuksien komitea on määritellyt seuraavat artiklat 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 koskevista oikeudellisista ja hallinnollisista toiminnoista joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimituksen 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."⁷ Varhaiskasvatus nähdään tärkeänä tekijänä lasten oppimisvalmiuksien kehittämisessä.

Jyväskylässä 22.11.2016

Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

¹ HE 60/2016 vp.

² PeVL 11/2015 vp, PeVL 12/2015 vp.

³ HE 30/2015 vp, s. 373.

⁴ CRC/GC/C/7/Rev.1(2006) kohta 28, verkossa http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRC_C_GC_2006_7.pdf

⁵ CRC/C/FIN/CO/4*, kohta 52, verkossa <http://formin.fi/public/download.aspx?ID=82628&GUID={08815486-C2F7-4348-A1DC-0985FA9542EC}>

⁶ CRC/GC/C/14, kohta 4, verkossa http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRS_14.pdf

⁷ CRC/GC/C/14, kohta 79.