

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖLLE

Viite: Sosiaali- ja terveysministeri Pekosen järjestämä kuulemistilaisuus perhevapaaudistuksesta 22.10.2019

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto perhevapaaudistuksen valmisteluun

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.

Lapsen oikeuksien komitea on määritellyt seuraavat artiklat perustavanlaatuisiksi yleisperiaatteiksi koko 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 toimielimen välityksellä (12 artikla),*
- *lapsen oikeus elämään sekä henkiinjäämiseen ja kehittymiseen mahdollisimman täysimääräisesti (6 artikla)*

Lapsiasiavaltuutetun kannanotto

Lapsiasiavaltuutettu tiivistää kannanottonsa seuraaviin huomioihin

- lapsen edun tulee olla ohjaava periaate perhevapaaudistuksessa
- uudistuksen yhteydessä tulee tehdä kattava lapsivaikutusten arviointi
- perheiden monimuotoisuus tulee huomioida perhevapaaudistuksen kaikissa vaiheissa, mukaan lukien sairaiden ja vammaisten lasten perheet
- isille tulee kiintiöidä yhtä paljon vanhempainvapaakuukausia kuin äideille
- isäkiintiö tulee olla mahdollista siirtää äidille tai muulle huoltajalle tilanteessa, jossa isä kieltäytyy perhevapaasta – ja päinvastoin
- isäkiintiö tulee olla mahdollista siirtää äidille tai muulle huoltajalle tilanteissa, joissa perheessä on vain yksi huoltaja – ja päinvastoin
- muualla asuvan huoltajan mahdollisuus käyttää perhevapaita tulee mahdollistaa
- perhevapaaudistuksen yhteydessä on kirjattava työaikalakiin oikeus lapsen oikeuksia, tasa-arvoa ja terveyttä edistäviin imetystaukoihin Norjan mallin mukaisesti



- vanhempien vuorottelua perhevapaalla tulee mahdollistaa niin, että hoito- ja työpäivät voivat limittyä päivä- tai viikkokohtaisesti
- osa-aikatyö tulee mahdollistaa joustavan hoitorahan avulla molemmille vanhemmille, yksinhuoltajalle ja monimuotoisten perheiden vanhemmille
- kotihoidon tuki tulee säilyttää
- tulee tarkastella, miten isien tosiasiallista mahdollisuutta jäädä hoitovapaalle lisätään
- perhe-etuuksien korvaustasoa tulee nostaa, etenkin vähimmäismääräisten vanhempainpäivärahojen osalta.

Lapsen oikeuksien huomioiminen perhevapaaudistuksessa

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan lainsäädäntötoimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu (3.1 artikla). Tämä tarkoittaa mm. sitä, että on arvioitava päätösten vaikutukset lapseen tai lapsiryhmään.

Pääministeri Rinteen hallitusohjelman kirjauksen mukaan perheiden hyvinvointia tukeva perhevapaaudistus toteutetaan yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa. Perhevapaiden järjestämisellä vaikutetaan voimakkaasti lapsen oikeuksiin ja asemaan. Sen vuoksi päätöksenteossa tulee tehdä tutkimustietoon perustuva lapsivaikutusten arviointi, eikä asiaa tule punnita ainoastaan työelämävaikutusten perusteella.

Hallitusohjelman kirjauksen mukaan uudistuksen tulee kohdella tasa-arvoisesti monimuotoisia perheitä, mikä on tärkeä ottaa huomioon lapsivaikutuksia arvioitaessa. On huomioitava esim. yksin lapsesta vastaavat vanhemmat, eroperheet, vuorovanhempien perheet, monikoperheet, samaa sukupuolta olevat vanhemmat, opiskelijaperheet, työttömien vanhempien perheet, sairaiden ja vammaisten lasten perheet sekä tilanteet, joissa vauva on muun kuin biologisen vanhempansa hoidettavana ja kasvatettavana (esim. adoptio, lastensuojelulain mukainen sijoitus perhehoitoon ja ns. yksityinen sijoitus).

Perheen merkitys varhaislapsuudessa

YK:n lapsen oikeuksien sopimus korostaa perheympäristön ensisijaista merkitystä lapselle. Lapsen vanhemmilla tai muilla huoltajilla on ensisijaisesti vastuu lapsen kasvatuksesta ja huolenpidosta sekä muutoin hänen hyvinvoinnistaan (artiklat 5, 9 ja 18). Valtiolla on velvollisuus tukea lapsesta huolta pitäviä aikuisia tässä tehtävässä.

YK:n lapsen oikeuksien komitea muistuttaa, että erityisen tärkeää lapsen psykososiaalisen hyvinvoinnin kannalta ovat hänen ensimmäiset elinvuotensa. Lapsen oikeuksien toteutuminen erityisesti varhaislapsuudessa on lähes täysin riippuvainen hänen huolenpidostaan vastuussaan olevien aikuisten voimavaroista.¹ Voimavaroihin puolestaan vaikuttavat perheen ja työelämän vaatimusten yhteensovittaminen, vastuun jakautuminen perheen sisällä sekä toimeentulo (ml. sosiaaliturva ja verotus) ja psykososiaalinen sosiaalinen tuki.

Perustuslain mukaan päävastuu lapsen kehityksestä ja kasvatuksesta kuuluu perheelle, erityisesti lapsen vanhemmille. Julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.²

¹ Lapsen oikeuksien komitea, yleiskommentti 7/2005: *Lapsen oikeuksien täytäntöönpano varhaislapsuudessa*. (CRC/C/GC/7)

² Perustuslaki 19 § 3 momentti

Lapsiasiavaltuutettu on jo vuonna 2006³ kiinnittänyt huomiota siihen, ettei perhevapaaudistusta koskevien valmisteluiden yhteydessä ole huomioitu imetystä koskevia erityiskysymyksiä. YK:n lapsen oikeuksien sopimus velvoittaa Suomea tukemaan vanhempia lasten rintaruokinnan edistämiseksi⁴. Perusteluna on lapsen oikeus parhaaseen mahdolliseen terveydentilaan. Lapsen terveyden edistämisen kannalta myös sosiaali- ja terveysministeriö on suosittanut imetysajan pidentämistä.

Suomi ei edelleenkään ole ratifioinut kansainvälisen työjärjestön ILO:n Äitiyden suojelukonventiota vuodelta 2000. Tähän sisältyy imettävien äitien oikeus taukoihin työpäivän aikana tai työajan lyhentämiseen. Suomalaisessa työaikalainsäädännössä ei siten ole haluttu edistää lapsen oikeutta imetykseen ja äidin samanaikaista osallistumista työelämään.⁵

Norja on ratifioinut ILO:n konvention ja mahdollistanut äitien imetystauot. Norjassa kysymys lasten oikeudesta äidinmaitoon on nähty tasa-arvo- ja terveystaloudellisenä kysymyksenä, joka on kannustanut äitejä palaamaan työelämään ja itsejään kantamaan enemmän hoivavastuuta lapsistaan (emt). Suomessa imetystä koskevan työaikalainsäädännön puuttuminen vaikeuttaa lasten oikeutta parhaaseen ravintoon, eikä toteuta YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen veloitetta edistää rintaruokinnan edistämistä.

Perheen toimeentulo

Lapsella on oikeus nauttia riittävästä sosiaaliturvasta, mikä käytännössä tarkoittaa lapsen huoltajan taloudellista turvaa. Lapsella on oikeus hänen ruumiillisen, henkisen, hengellisen, moraalisen ja sosiaalisen kehityksensä kannalta riittävään elintasoon, mikä on ensisijaisesti huoltajien vastuulla.⁶ Julkisen vallan tulee tukea lapsiperheitä mm. lapsen syntymään liittyvillä tukimuodoilla.

Perustuslain 19 §:n mukaiset oikeudet sosiaaliturvaan ovat perusta kansalliselle lainsäädännölle, jolla varmistetaan lapsen oikeus sosiaaliturvaan ja riittävään elintasoon. Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Jokaisella on oikeus perustoimeentulon turvaan myös lapsen syntymän perusteella. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että vanhempainpäivärahojen vähimmäismäärän tasoa tulee nostaa. Myös muiden perhe-etuksien korvaustason kohdalla vähimmäismäärien tarkastelu on tarpeen.

Kiintiöidyt vanhempainvapaat ja kotihoidon tuki

Hallitusohjelmaan on kirjattu, että äideille ja isille tullaan kiintiöimään yhtä paljon kuukausia. Isille kiintiöityjä ansiosidonnaisia vapaita pidennetään lyhentämättä äitien nykyisin käytettävissä olevaa osuutta. Lisäksi perhevapaiden tulee sisältää vapaasti valittava vanhempainvapaajakso. Hallitusohjelman mukaan kotihoidontuki jatkuu nykykuotoisena ja selvitetään mahdollisuus maksaa etuus suoraan lasta hoitavalle isovanhemmalle.

³ <http://lapsiasia.fi/tata-mielta/tiedotteet/tiedotteet-2009-2005/perhevapaaudistuksessa-riskeja-lapsen-oikeuksien-kannalta/>

⁴ YK:n lapsen oikeuksien sopimus, 24 artikla ja YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti lapsen oikeudesta nauttia parhaasta mahdollisesta terveydentilasta 15 (2013) (CRC/C/GC/15) Yleiskommentti 15 (2013), CRC/C/GC/15

⁵ Marika Kytölä (2019) *Oikeus imettää? Imetyksen ja työelämän yhteensovittaminen*. Oikeus-lehti 2/2019.

⁶ YK:n lapsen oikeuksien sopimus, artikkelit 26 ja 27

Pohjoismaiden välinen vertailu osoittaa, että suoraan isille kiintiöidyt perhevapaat lisäävät isien perhevapaiden käyttöä⁷. On lapsen edun mukaista, että hänelle muodostuu mahdollisimman kiinteä suhde molempiin vanhempiin niissä perheissä, joissa on kaksi vanhempaa. On kuitenkin myös vanhempia, jotka eivät halua tai voi jäädä hoitovapaalle. Tällaisissa perheissä lapsen mahdollisuus saada taloudellisesti turvattua vanhemman hoivaa muodostuu huomattavasti lyhyemmäksi kuin perheissä, joissa molemmat vanhemmat ovat motivoituneita lapsen hoitoon. Koska tämä asettaa lapset hyvin eriarvoiseen asemaan lapsiasiavaltuutettu esittää, että perheille tulee varata mahdollisuus siirtää isille kiintiöity perhevapaa äidille tai muulle lapsen huoltajalle. Lapsen edun mukaista ei ole siirtyä kodin ulkopuoliseen hoitoon vasta 9 kuukauden ikäisenä, mihin esimerkiksi 5 + 5 + 5 malli voi johtaa, mikäli äiti jää hoitovapaalle kuukausi ennen lapsen syntymää.

Perhevapaaudistuksessa tulee olla mahdollista limittää hoito- ja työpäivät myös päiväkohtaisesti, jos perhe arvioi sen lapsen edun mukaiseksi ja perheen arjen järjestämisen kannalta tarkoituksenmukaiseksi. Tutkimusten mukaan osa-aikatyön tukeminen voi edistää naisten halukkuutta siirtyä työmarkkinoille.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että perhevapaaudistuksesta käytävässä keskustelussa on silmiinpistävän vähän pohdittu lapsen asemaa vanhempien palatessa työelämään. Kuitenkin viimeaikainen laaja työn ja perhe-elämän yhteensovittamisen kysymyksiä tarkastellut Child Care – Tasa-arvon kysymykset lasten päivähoidon, esiopetuksen ja hoidon tukien järjestelmässä -tutkimushanke on osoittanut, että ulkoinen – esimerkiksi työnantajan taholta tuleva tai perheen taloudesta aiheutuva – paine työelämään palaamiseksi ja/tai tyytymättömyys kotonaoloon lisäävät pienten lasten äitien kokemusta perheen ja työn yhteensovittamisen vaikeuksista. Sen sijaan työn ja perhe-elämän yhteensovittamista helpottaa äidin henkilökohtainen halu palata töihin. Tätä halua tukevat sopivat työ- ja lastenhoito-olosuhteet: sopivan kevyt työ ja sopivat työajat sekä sopivan hoitomuodon löytäminen lapselle.⁸

Samassa tutkimuksessa todettiin, että perheille sopivat työ- ja lastenhoitoratkaisut ovat perhekohtaisia. Tutkimuksissa nousi esiin kaksi ratkaisua, jotka helpottivat naisten paluuta työelämään: äitien (ja isien) osa-aikatyön mahdollistaminen sekä isien hoivavastuun lisääminen. Syy siihen, että nämä ratkaisut nousivat tutkimuksessa esiin on, että osa vanhemmista haluaa edelleen hoitaa lasta mahdollisimman pitkään kotona. Tämän toiveen mahdollistaminen on lapsiasiavaltuutetun näkökulmasta myös lapsen edun mukainen ratkaisu. Vakuuttavaa tutkimusnäyttöä sille, että alle 3-vuotiaan lapsen hoitaminen kodin ulkopuolella olisi lapsen edun mukaista tilanteissa, joissa kotihoito on hyvää ja lapsen kehitystä tukevaa, ei lapsiasiavaltuutettu ole edelleenkaan löytänyt.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että alle 3-vuotiaan lapsen kehityksen kannalta kotona tapahtuva hoito voi olla yhtä myönteistä kuin lapsen oleminen varhaiskasvatuksen piirissä. Lapsiasiavaltuutettu tiedostaa, että pitkä kotihoito voi vaikeuttaa etenkin matalasti koulutettujen naisten työuraa, mutta lapsen edun näkökulmasta pienen lapsen kotihoidolle ei ole estettä. Lapsen oikeuksien näkökulmasta näitä kahta hoitomuotoa – kodin ulkopuolella tapahtuvaa varhaiskasvatusta ja kotona tapahtuvaa lastenhoitoa – ei ole syytä asettaa keskenään vastakkain. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että perhevapaaudistuksen yhteydessä tulee tarkastella

⁷ Esim. Miettinen ja Rotkirch (2017). *Kolme myyttiä perhevapaista. Pohjoismaiden vanhempainvapaat vertailussa*. Helsinki: Ajatushautomo Agenda.

⁸Sanna Moilanen, Eija Räikkönen & Maarit Alasuutari (2019) *Sopivat työajat ja lastenhoitoratkaisut voivat helpottaa työn ja perheen yhteensovittamista pienten lasten äitien palatessa töihin*. Child Care -tutkimushankkeen artikkeleita. <https://blogs.uta.fi/childcare/2019/05/09/sopivat-tyoajat-ja-lastenhoitoratkaisut-voivat-helpottaa-tyon-ja-perheen-yhteensovittamista-pienten-lasten-aitien-palatessa-toihin/>

myös isien mahdollisuutta käyttää kotihoidontukea. Tämä voisi edistää äitien töihinpaluuta, kuten em. Child Care –hankkeessa todettiin, ja tukea myönteisellä tavalla isien ja lasten välisiä suhteita.

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan valtion tulee kuitenkin huolehtia siitä, että työsäkävien vanhempien lapsilla on oikeus hyödyntää heille tarkoitettuja lastenhoitopalveluita (18(3) art). Tämä tarkoittaa esimerkiksi varhaiskasvatuspalveluita. Lapsiasiavaltuutettu on kiinnittänyt huomiota Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (KARVI) tuoreeseen varhaiskasvatuksen arviointiraporttiin, minkä mukaan varhaiskasvatuksen pedagogiset tavoitteet toteutuvat osassa varhaiskasvatuksen yksiköitä – päiväkoti- ja perhepäivähoitoryhmiä – heikosti. Puutteita havaittiin erityisesti alle kolmevuotiaiden pedagogiikassa. Lisäksi taidekasvatuksen, ilmaisun, musiikin, liikunnan, lukutaidon valmiuksia ja monilukutaitoa vahvistavan toiminnan sisällöissä oli monin paikoin heikkouksia.⁹

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että varhaiskasvatuksessa havaittuja laatueroja on pyrittävä kaikin keinoin vähentämään. Kun huomioidaan edellä mainitun Child Care –tutkimushankkeen tulokset siitä, miten saatavilla oleva varhaiskasvatus vaikuttaa perheiden ratkaisuihin työelämään palaamisesta, voivat varhaiskasvatuksen laatuongelmat vaikuttaa negatiivisesti vanhempien haluun palata työelämään.

Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää tässä asiassa kuitenkin ennen kaikkea huomiota siihen, ettei ole lapsen edun mukaista olla heikkolaatuisessa varhaiskasvatuksessa. Varhaiskasvatuksen pedagogiikan on tuettava lapsen kehitystä. Lapselle tärkeää on hänelle tuttu ja läheinen varhaiskasvatushenkilökunta sekä se, että hänen erityiset tarpeensa otetaan huomioon. Siten henkilökunnan ammattitaito, pysyvyys ja työssä viihtyvyys ovat tärkeitä lapsen edun toteutumisen kannalta. Lisäksi varhaiskasvatuksen järjestämisessä tulee kiinnittää erityistä huomiota varhaiskasvatuksen saatavuuteen, työmatkajärjestelyihin, varhaiskasvatuskäyttöön tarkoitettujen tilojen turvallisuuteen, sisäilman laatuun, meluun, ulkoilumahdollisuuksiin, ryhmäkokoihin ja infektioriskeihin. Laadukas varhaiskasvatus on lapsen oikeuksien näkökulmasta työ- ja perhe-elämän yhdistämisen perusehto, minkä vuoksi myös sitä on käsiteltävä osana perhevaapauudistusta.

Jyväskylässä 22.10.2019

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Jaana Tervo
Vs. lakimies

⁹ Laura Repo, Maiju Paananen, Mervi Eskelinen, Virpi Mattila, Marja-Kristiina Lerkkanen, Lillemor Gammelgård, Jyri Ulvinen, Jukka Marjanen, Anne Kivistö, Hanna Hjelt (2019) *Varhaiskasvatuksen laatu arjessa Varhaiskasvatussuunnitelmien toteutumisen päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa*. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus KARVI. https://karvi.fi/app/uploads/2019/09/KARVI_1519.pdf