Sivistys- ja tiedejaostolle

Viite: Sivistys- ja tiedejaosto perjantai 16.10.2015 klo 09:00 / HE 30/2015 vp / Asiantuntijapyyntö

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi (HE 30/2015 vp) valtion talousarvioksi vuodelle 2016 varhaiskasvatuksen kehittämisen ja rahoituksen riittävyyden näkökulmasta.

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 esitysluonnosta lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esitysluonnoksen keskeiset ehdotukset

Valtion talousarvioon vuodelle 2016 sisältyy ehdotus subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajaamisesta. Subjektiivista päivähoito-oikeutta muutetaan 1.8.2016 alkaen siten, että jatkossa jokaisella lapsella on oikeus saada varhaiskasvatusta 20 tuntia viikossa esiopetukseen asti. Kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen olisi oikeus, mikäli lapsen vanhempien tai muiden huoltajien työ, opiskelu, yrittäjyys tai omassa työssä oleminen sitä edellyttäisi. Varhaiskasvatuksessa nostetaan yli 3-vuotiaiden lasten ja kasvattajien määrän suhdetta 1/7:stä 1/8:aan. Samalla käynnistetään varhaiskasvatuksen kehittämisohjelma, jolla vahvistetaan varhaiskasvatuksen laatua ja pedagogiikkaa sekä lisätään määräaikaisesti lastentarhanopettajien koulutusta.

Päivähoitomaksuja sekä aamu- ja iltapäivätoiminnan maksuja korotetaan 1.8.2016 alkaen. Varhaiskasvatuksen kehittämisohjelman rahoitukseen osoitetaan yhteensä 7 milj. euroa. Subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajaamisen arvioidaan vähentävän kuntien vuosittaisia kustannuksia 62 milj. euroa.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Johdanto

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen toimeenpanoa valvova YK:n lapsen oikeuksien komitea pitää laadukasta koulutusta, johon varhaiskasvatus myös lukeutuu, lapsen etuna.[1] Varhaiskasvatus nähdään tärkeänä tekijänä lasten oppimisvalmiuksien kehittämisessä. Lapsen oikeuksien komitea on suosittanut Suomelle (2011) uuden varhaiskasvatusta koskevan yleislain säätämistä, hoitohenkilöstön ja lasten määrän välisen epäsuhdan korjaamista ryhmäkokoja rajoittamalla ja hoitosuhteiden jatkuvuuden nykyistä parempaa turvaamista. Komitea piti tuolloin myönteisenä peruskoululaisille järjestettyä aamu- ja iltapäivätoimintaa, mutta katsoi puutteeksi sen, että kuntia ei ole velvoitettu järjestämään tätä toimintaa, mikä vaikeuttaa vanhempien työelämän ja perheen yhteensovittamista.

LAPSIASIAVALTUUTETUN TOIMISTO
Vapaudenkatu 58 A, 3. krs
40100 Jyväskylä
www.lapsiasia.fi
www.lastensivut.fi

Lapsiasiavaltuutettu pitää erittäin valitettavana, että hallitus ehdottaa subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajaamista 20 viikkotuntiin sekä ryhmäkokojen kasvattamista. Elokuun alussa voimaantullut uudistettu varhaiskasvatuslaki oli selkeästi pyrkimys vastata osaltaan edellä mainittuihin komitean suosituksiin. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan hallituksen esitys vie tilannetta takaisin huonompaan suuntaan.

Perustelut lapsiasiavaltuutetun 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 myös 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. Lapsen oikeus saada etunsa arvioiduksia ja otetuksi ensisijaisesti huomioon tulisi sisällyttää kaikkeen asianmukaiseen lainsäädäntöön eikä pelkästään erityisiin lapsia koskeviin lakeihin. Velvollisuus ulottuu myös talousarvioiden hyväksymiseen, valmisteluun ja kehittämiseen, joissa on omaksuttava lapsen edun näkökulma lapsen oikeuksien huomioon ottamisen takaamiseksi.[2]

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 vanhempiensa tai muun laillisen huoltajansa ominaisuuteen tai muuhun seikkaa 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 varhaiskasvatukseen liittyvien muutosehdotusten 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 artiklat), mikä osaltaan taataan varmistamalla jokaiselle lapselle mahdollisuus laadukkaaseen varhaiskasvatukseen

- lapsen oikeus lepoon ja leikkiin (31 artikla)

Arvio valtion talousarvioesityksestä

Varhaiskasvatuksen tavoitteiden saavuttaminen

Talousarvioesityksessä on todettu, että korkea sivistystaso, toimivat varhaiskasvatuspalvelut ja laadukas sekä maksuton koulutus ovat suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan perusta. Tavoitteena koulutus- ja tiedepolitiikassa on muun muassa, että varhaiskasvatukseen osallistujien määrä on 95 prosenttia 4-vuotiaista vuoteen 2020 mennessä ja että esiopetukseen osallistuneiden osuus 6-vuotiaista olisi 100 prosenttia. Subjektiiviseen varhaiskasvatusoikeuden rajoittaminen voi johtaa siihen, että tavoitteita ei saavuteta. Entistä suurempi osa lapsista ei osallistu lainkaan varhaiskasvatukseen, koska vanhemmilla ei ole halua tai tosiasiallisia mahdollisuuksia esimerkiksi kuljettaa lasta päivähoitoon osapäiväiseen tai -aikaiseen varhaiskasvatukseen.

Varhaiskasvatuslain 2 a §:ssä säädetään varhaiskasvatuksen tavoitteista. Säännöksen 6-kohdassa on esimerkiksi säädetty tavoitteeksi ”antaa kaikille lapsille yhdenvertaiset mahdollisuudet varhaiskasvatukseen”. Tavoitteet ovat kunnianhimoisia ja niiden määrittely on tehty siitä lähtökohdasta, että kaikilla lapsilla on oikeus täysipäiväiseen varhaiskasvatukseen.

Osa-aikaista varhaiskasvatusta tultaisiin jatkossa järjestämään joko arkipäivisin neljä tuntia kerrallaan tai siten, että lapsi on päiväkodissa kahtena tai kolmena päivänä viikossa. Samassa varhaiskasvatusryhmässä voi olla sekä osa-aikaiseen että kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen oikeutettuja lapsia, mahdollisesti jokaisena päivänä läsnä eri kokoonpanolla. Lapselle tärkeät muut lapset tai tutut päiväkodin työntekijät voivat olla hyvin harvoin samaan aikaan päiväkodissa, mikä vaarantaa lapsen pysyvien ihmissuhteiden säilymisen. Edellä mainitut järjestelyt asettavat suuria vaatimuksia varhaiskasvatuksen toteutukselle käytännössä ja myös varhaiskasvatussuunnitelmien laatimiselle, jotta laissa säädetyt tavoitteet voitaisiin saavuttaa kaikkien lasten kohdalla yhdenvertaisesti.

Lapsivaikutusten arviointi

Valtiovarainministeriön julkaisussa ”Lapsiperheitä ja erityisesti yksin asuvia vanhuksia koskevien asioiden kokoaminen osana valtion talousarviota” (18/2015) ministeriön työryhmä esitti muun muassa, että valtion talousarvion perusteluihin liitetään väestöryhmittäinen arviointi muutosten yhteisvaikutuksista. Tällaisen yhteenvedon tulisi sisältää arvio lasten ja lapsiperheiden toimeentuloon ja hyvinvointiin kohdistuvista yhteisvaikutuksista.

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että päätökset toimenpiteistä valtion talouden tasapainottamiseksi perustuisivat tutkittuun tietoon ja sen perusteella tehtävään huolelliseen vaikutusarviointiin koskien sekä yksittäisiä toimenpiteitä että kokonaisvaikutuksia väestöryhmittäin. Käsiteltävänä oleva talousarviota koskeva hallituksen esitys ei sisällä valtiovarainministeriön työryhmän esittämää yhteisvaikutusarviointia. Esityksen sisältämät euromääräiset muutokset ja kuvaukset toimenpiteiden tavoitteista eivät korvaa huolellista vaikutusarviointia. Lapsiasiavaltuutettu katsoo tämän olevan vakava puute.

Päivähoitomaksujen sekä aamu- iltapäivätoiminnan maksujen korottaminen, lapsilisien indeksisidonnaisuuden lopettaminen ja varhaiskasvatusoikeuden rajoittaminen ovat esimerkkejä suunnitelluista heikennyksistä lasten ja lapsiperheiden asemaan. Esimerkiksi perusopetukseen ja lapsiperheiden palveluiden kehittämiset varatut määrärahat puolestaan tuovat jonkinlaista taloudellista panostusta. Ilman kokonaisvaikutusten arviointia suunniteltujen leikkausten ja taloudellisten panostusten vaikutusta lasten ja lapsiperheiden tilanteeseen, hyvinvointiin ja toimeentuloon on mahdotonta arvioida luotettavasti. Hallituksen linjaukset eivät

myöskään riittävästi ota huomioon esimerkiksi niin sanotun lapsivähennyksen poistumista verotuksesta vuodesta 2018 alkaen, mikä koskettaa yksistään satojatuhansia verovelvollisia.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että varhaiskasvatus tulisi nähdä tuottavana investointina sen sijaan, että sitä pidetään kulueränä. Tutkimustieto tukee laajasti varhaiskasvatuksen myönteistä merkitystä lasten hyvinvointiin ja kehitykseen. Varhaiskasvatuksella voidaan osaltaan vähentää myöhemmin ilmeneviä moninaisia ongelmia. Osa-aikaisen varhaiskasvatuksen järjestäminen voi lisätä kustannuksia huomattavasti hallinnollisen työn lisääntyessä. Sekä välittömien vaikutusten että pitkäaikaisten vaikutusten arviointi lasten hyvinvoinnille, mutta myös kustannusnäkökulmasta, olisi tarpeen. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan ehdotuksen vaikutusarviointi on tehty puutteellisin tiedoin ja kapea-alaisesti keskittyen ainoastaan välittömiin taloudellisiin vaikutuksiin. Käytettävissä ei ole ollut esimerkiksi luotettavaa tietoa siitä, kuinka montaa lasta rajoitettu varhaiskasvatusoikeus tulisi koskemaan.

Lapsiasiavaltuutettu painottaa, että lapsiin suoraan sekä välillisesti kohdistuvat vaikutukset koskien lasten hyvinvointia ja täysipainoista kehitystä tulisi arvioida sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Arvioinnissa olisi huomioitava kokonaisuutena kaikki lapsiin ja lapsiperheisiin kohdistuvat toimenpiteet, muun muassa varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestämiseen, perhe-elämän ja työn yhteensovittamiseen ja sosiaaliturvaan vaikuttavat toimet.

Varhaiskasvatuksen ryhmäkokojen kasvattaminen ja henkilöstöön kohdistuvat muutokset

Suurten ryhmäkokojen vaikutuksesta lapsiin on tehty useita tutkimuksia. Opetus- ja kulttuuriministeriö on julkaissut varhaiskasvatusta koskevaa lainsäädäntöä valmistelevan työryhmän tueksi tehdyn raportin *Varhaiskasvatuksen historia, nykytila ja kehittämisen suuntalinjat*. Raportista käy ilmi, että lasten määrä yhtä aikuista kohti on tärkeä laatutekijä. Suuri suhdeluku heikentää varhaiskasvatuksen laatua. Lapsen negatiivinen käyttäytyminen on pystytty selittämään suurella aikuinen-lapsi-suhdeluvulla. Raportissa on esitelty monia ulkomaisia tutkimuksia, jotka puoltavat näitä tuloksia.[3]

Lapsiasiavaltuutettu vastustaa varhaiskasvatuksen ryhmäkokojen kasvattamista. Muutosehdotusta käsittelevässä opetus- ja kulttuuriministeriön muistiossa ei esitetty mitään muutosta tukevaa perustetta, joka olisi tulkittavissa yksittäisen lapsen tai lapsiryhmän edun mukaiseksi. Kyse on ainoastaan taloudellisin perustein tehtävästä muutoksesta.

Talousarvioesityksen mukaan varhaiskasvatuksen kehittämisohjelman myötä lastentarhan opettajien koulutusta ollaan lisäämässä määräaikaisesti. Samanaikaisesti varhaiskasvatuksessa arvioidaan tarvittavan entistä vähemmän henkilökuntaa, kun subjektiivista varhaiskasvatusoikeutta rajoitetaan ja yli 3-vuotiaiden lasten ryhmien henkilöstömitoitusta kasvatetaan. Varhaiskasvatuslain muutosta koskevassa hallituksen esitysluonnoksessa arvioitiin, että muutos tulee vähentämään kuntien varhaiskasvatuksen henkilöstöä päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa arviolta 740 henkilöllä. Henkilöstötarve ja lastentarhanopettajien koulutustarve tulee arvioida kokonaisuutena huomioiden sekä varhaiskasvatukseen tehtävät muutokset, henkilöstön eläköityminen että tällä hetkellä oleva koulutetun henkilökunnan vajaus.

Lapsiasiavaltuutetulla huomauttaa myös tässä yhteydessä, että varhaiskasvatukseen suunniteltuja muutoksia ei ole arvioitu kokonaisuutena, joten todellisten, niin taloudellisten kuin muidenkin vaikutusten arviointi on lähes mahdotonta. Vaikutusarvioinnissa olisi huomioitava kaikki hallituksen suunnitelmat, jotka koskevat lapsia ja lapsiperheitä, erityisesti ne, joilla on suoraan tai välillisesti vaikutusta lasten varhaiskasvatukseen ja esiopetukseen osallistumiseen.

Varhaiskasvatuksen joustava järjestäminen ja vaadittavat selvitykset

Lapsiasiavaltuutettu pitää sinänsä myönteisenä, että varhaiskasvatuksen järjestämisessä pyritään joustavuuteen. Osa-aikaisen hoidon ajankohta pyritään järjestämään perheiden toiveiden mukaisesti, yllättäviin muutoksiin on tarkoitus suhtautua joustavasti, huoltajilta ei pääsääntöisesti vaadittaisi asiantuntijalausuntoihin perustuvaa selvitystä kokopäiväisen päivähoitopaikan saamiseksi jne. Joustavuus voi johtaa kuitenkin siihen, että varhaiskasvatuksen laatu kärsii. Tavoitteisiin ei välttämättä päästä osa-aikaisessa hoidossa. Esimerkiksi lapsen tuen tarve, jolla voitaisiin ehkäistä myöhempiä oppimisvaikeuksia koulussa, ei välttämättä tule esiin osa-päiväisessä hoidossa, kun lapsi osallistuu epäsäännöllisesti päiväkodin toimitaan.

Kokopäiväistä varhaiskasvatusoikeuden tarvetta arvioisivat ehdotuksen mukaan toiminnan järjestäjä ja perhe yhdessä. Vanhempien tai huoltajien vastuulla olisi esittää perusteet, kuitenkin niin, että asiantuntijalausuntoja tms. ei pääsääntöisesti vaadittaisi. Vanhempien tulisi myös jatkossa kunnan määrittelemässä aikataulussa esittää selvitys 20 tuntia laajemman varhaiskasvatuksen edellytyksistä.

Joustavuus osa-aikaisen hoidon järjestämisessä voi lisätä lasten eriarvoisuutta varhaiskasvatuksen toteuttamisessa koko maan tasolla. Eriarvoisuutta voi lisätä myös se, että kokopäiväisen varhaiskasvatusoikeuden saaminen perustuu laajaan ja väljään tarveharkintaan, jota säännellään erittäin niukasti. On mahdollista, että asiantuntijalausuntojen toimittaminen muodostuu pääsäännöksi. Erilaisten selvitysten ja lausuntojen hankkiminen voi olla erityisen hankalaa juuri niille perheille, joiden lapset eniten hyötyisivät kokopäiväisestä varhaiskasvatuksesta. Kun subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajoittamisen tavoitteena on saada aikaan kunnissa taloudellisia säästöjä, varhaiskasvatuslain muutoksen hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa korostettu lapsen edun mukainen harkinta voi käytännössä jäädä vähälle huomiolle. Kuntien päätökset eivät tule olemaan perusteiltaan samanlaisia koko maassa. Lapsen oikeus varhaiskasvatukseen tulee siten määräytymään käytännössä sen mukaan, missä kunnassa hän asuu ja mikä kunnan taloudellinen tilanne on.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että jatkossa tulisi seurata, millaisiksi vaadittaviin selvityksiin ja lausuntoihin liittyvät käytännöt kunnissa eri puolilla maata muodostuvat. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että on välttämätöntä huolehtia siitä, että kuntien käytännöt noudattavat matalan kynnyksen periaatetta kokopäiväisen varhaiskasvatusoikeuden myöntämisessä ja ovat yhdenmukaisia koko maan tasolla. Lapsiasiavaltuutettu ilmaisee vakavan huolensa muun muassa vieraskielisistä perheistä tulevien lasten sekä päihde- tai mielenterveysongelmista kärsivien perheiden lasten asemasta.

Joustavuus varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuudessa asettaa entistä suurempia vaatimuksia varhaiskasvatuksen henkilöstölle. Todennäköisesti toiminnan suunnittelu, ryhmien kokoonpanojen hallinta jne. tulevat viemään paljon aikaa, mikä vähentää henkilöstön lasten kanssa toimimiseen käytettävää aikaa. Samaan aikaan ehdotetaan suurennettavaksi ryhmäkokoja. Aikuisella on yhä vähemmän aikaa yksittäiselle lapselle sekä lapsiryhmälle. Riskinä on varhaiskasvatuksen laadun heikkeneminen ja hallinnollisten kustannusten kasvu.

Lopuksi lapsiasiavaltuutettu muistuttaa maahanmuuttajalasten määrän suuresta kasvusta. Maahanmuuttajaperheiden lapsille tulisi tarjota aktiivisesti varhaiskasvatuspalveluita, joilla edistetään lapsen suomen kielen oppimista ja kotoutumista ja sitä kautta helpotetaan aikanaan siirtymistä perusopetukseen. Talousarvioesityksestä ei käy ilmi, miten maahanmuuttajalapset on huomioitu varhaiskasvatusta koskevissa laskelmissa.

Jyväskylässä 15.10.2015

Tuomas Kurttila — Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander — Lakimies, Lapsiasiavaltuutetun toimisto

[1] CRC/C/GC/14 , (yleiskommentti nro 14 lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon, verkossa http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRS_14.pdf) kohta 79 (suomeksi).
[2] CRC/C/GC/14, kohta 4 ja 31.
[3] Varhaiskasvatuksen historia, nykytila ja kehittämisen suuntalinjat s. 154 – 155 ja s. 188 – 189. Verkossa http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2014/liitteet/tr12.pdf?lang=fi