

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

Viite: Sivistysvaliokunta keskiviikko 18.11.2015 klo 11.30/ HE 78/2015 vp/ Asiantuntijapyyntö

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä HE 78/2015 vp laiksi perusopetuslain 48 f:n 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 ihmis-oikeussopimus. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitystä lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esityksen keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan perusopetuslakia muutettavaksi siten, että koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnasta perittävien maksujen enimmäismäärää korotettaisiin. Enimmäismaksu 570 tunnin osalta nostettaisiin nykyisestä 60 eurosta 120 euroon ja 760 tunnin osalta nykyisestä 80 eurosta 160 euroon kuukaudessa. Samalla tiukennettaisiin velvollisuutta jättää maksu perimättä tai alentaa sitä, jotta perheen pienituloisuus ei muodostuisi esteeksi lapsen osallistumiselle toimintaan.

Maksujen ajantasaistamista koskeva esitys perustuu pääministeri Sipilän hallitusohjelmaan.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

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.

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.¹

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 koskeissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimitelimen välityksellä (12 artikla)
- lapsen **oikeus elämään sekä henkiinjäämiseen ja kehittymiseen** mahdollisimman täysimääräisesti (6 artikla)

Muita hallituksen esityksen kannalta keskeisiä artikloja ovat:

- vanhempien ensisijainen vastuu lapsen kasvusta ja kehityksestä ja oikeus saada valtiolta tukea kasvatustehtävässään sekä työssäkäyvien vanhempien lasten oikeus hyödyntää heille tarkoitettuja lastenhoitopalveluita ja -laitoksia (18 artikla)
- lapsen oikeus koulutukseen, jonka tulee kehittää lapsen yksilöllisiä taitoja, ihmisoikeuksien, lapsen oman kielen ja kulttuurin kunnioitusta, vastuullista kansalaisuutta, suvaitsevaisuutta, sukupuolten tasa-arvoa ja ympäristön suojelua (29 artikla)
- lapsen oikeus lepoon, leikkiin ja vapaa-aikaan sekä vapaaseen osallistumiseen taide- ja kulttuurielämään (31 artikla)

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.

Aamu- ja iltapäivätoiminta on kiinteä osa perusopetusta ja siitä säädetään perusopetuslain 8 a luvussa. Sääntelyä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 57/2003 vp) todetaan, että toiminnan tavoitteena on tukea kodin ja koulun kasvatustyötä ja, että toiminta on jatkoa varhaiskasvatuksessa aloitetulle kasvatustyölle. Toiminnalla on tarkoitus tukea muun muassa lapsen kasvua ja kehitystä, edistää tasa-arvoisuutta sekä ehkäistä syrjäytymistä.

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."²

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman toteuttaminen on eräs Sipilän hallitusohjelman kärkihankkeista. Siinä on tarkoitus vahvistaa vanhemmuutta ja matalan kynnyksen palveluita. Palvelut tulee järjestää lapsi- ja perhelähtöisesti hallintorajat ylittäen. Myös koulua ja varhaiskasvatusta kehitetään tukemaan lapsen hyvinvointia.

Aiemmissa, pääministereiden Katainen ja Stubb, hallitusohjelmissa korostettiin koulujen kerhotoiminnan vakiinnuttamista sekä aamu- ja iltapäivätoiminnan tarjonnan lisäämistä³. Näiden tavoitteiden kanssa yhdenmukaisesti opetus- ja kulttuuriministeriön teettämässä joustavaa koulupäivää koskevassa selvityksessä (2015) ehdotettiin muun muassa, että koulupäivään sisällytetään kerhotoimintaa ja että aamu- ja iltapäivätoimintaa uudistetaan ja kytketään kerhotoiminnan järjestämistä koskevaan uudistamiseen.⁴

Nyt käsiteltävää hallituksen esitystä on arvioitava näiden suunnitelmien ja ehdotusten näkökulmasta.

Arvio hallituksen esityksen ehdotuksista

Maksujen korostus

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että aamu- ja iltapäivätoiminnasta suoritettavien maksujen kaksinkertaistaminen voi vaarantaa lasten yhdenvertaisen mahdollisuuden osallistua kyseiseen toimintaan. Monien lasten kohdalla korotetut maksut voivat estää osallistumisen tai vähentää halukkuutta hakeutua mukaan toimintaan huolimatta mahdollisuudesta hakea maksun alentamista tai poistamista. Vähentyvän kysynnän vuoksi on mahdollista, että kunnat vähentävät aamu- ja iltapäivätoiminnan tarjontaa. Kummallakin seurauksella on heikentäviä vaikutuksia lasten yhdenvertaiseen asemaan koko maan tasolla.

Lapsiköyhyys on Suomessa syventynyt. Köyhyysrajan alapuolella on myös perheitä, joissa vanhemmat käyvät säännöllisessä työssä, jolloin muun muassa tarve pienten koululaisten ohjattuun toimintaan koulupäivän lisäksi on ilmeinen. Maksujen korottaminen vaikuttaa erityisen voimakkaasti yksinhuoltajaperheisiin ja monilapsisiin perheisiin, jotka muutoinkin ovat usein taloudellisesti hankalimmassa tilanteessa. Näiden perheiden lapsille aamu- ja iltapäivätoiminta olisi kuitenkin tärkeää. Pienituloisten perheiden lapset osallistuvat muita lapsia harvemmin esimerkiksi säännölliseen harrastustoimintaan, joten mahdollisuus osallistua koulupäivän yhteydessä tarjottavaan toimintaan olisi heille merkityksellistä.

Opetusministeriön vuonna 2009 teettämässä selvityksessä⁵ todetaan, että asiakasmaksut rajoittavat aamu- ja iltapäivätoimintaan osallistumista. Vaikka aamu- ja iltapäivätoiminnan seurantatietojen (2014) mukaan suurin osa toimintaan osallistuvien lasten vanhemmista on tähän mennessä pitänyt nykyisiä maksuja kohtuullisina, maksujen kaksinkertaistaminen on muutoksena niin merkittävä, että suhtautuminen jatkossa todennäköisesti muuttuu kielteisemmäksi.

Osallistuminen toimintaan voi vähentyä selkeästi. Pienten koululaisten itsenäistämiseen on Suomessa vahva perinne ja maksujen korotus voi vaikuttaa kielteisesti halun hakea lapselle paikkaa aamu- ja iltapäivätoimintaan. Ensimmäisinä kouluvuosina koulupäivä on Suomessa erittäin lyhyt, joten monet koululaiset jäävät tällöin päivittäin pitkiksi ajoiksi ilman ohjattua toimintaa ja aikuisten valvontaa, vaikka heillä olisi siihen selkeä tarve.

Hallituksen esityksen mukaan muutos voi vaikuttaa positiivisesti kuntien halukkuuteen järjestää toimintaa. Maksujen korottaminen voi kuitenkin johtaa siihen, että oppilaat eivät osallistu aamu- ja iltapäivätoimintaa samassa määrin kuin nykyään. Osallistumisen väheneminen puolestaan voi johtaa tilanteeseen, jossa palvelutarjontaa supistetaan kysynnän puutteessa ja siten kaikki toimintaan halukkaat eivät palveluita enää saa. Toiminnan järjestäminen on kunnille vapaaehtoista ja nykyisellään kaikki halukkaat eivät saa aamu- ja iltapäivätoiminnan paikkaa. Seurauksena voi olla entisestään suurempi eriarvoisuus palveluiden tarjonnassa ja saatavuudessa koko maan tasolla.

Maksujen alentaminen tai perimättä jättäminen

Esityksen mukaan maksuja on alennettava tai jätettävä kokonaan perimättä, jos siihen on syytä huomioiden huoltajan elatusvelvollisuus, toimeentuloedellytykset tai huollollisen näkökohdat. Säännöksen on tarkoitus vastata sisällöllisesti sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulain (734/1992) 11 §:ä. Aamu- ja iltapäivätoiminnan seurantatietojen (2014) mukaan päätöksiä maksun alennuksista ja vapautuksista tehdään kunnissa hyvin eri tavoin, vaikka mahdollisuus siihen on ollut jo nykyisen sääntelyn aikana.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että velvollisuus myöntää alennusta tai jättää maksu kokonaan perimättä ei vielä ole riittävää yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi. Vähimmäisedellytyksenä on, että tästä mah-

dollisuudesta tiedotetaan kunnissa, joka on myös mainittu hallituksen esityksessä. Lisäksi tarvittaisiin vähintäänkin ohjeistus siitä, miten eri näkökohdat tulee huomioida perittävän maksun suuruutta arvioitaessa, miten alennusten suuruus lasketaan ja kuka päätökset tekee.

Lapsivaikutusten arviointi

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että aamu- ja iltapäivätoiminnasta perittävien maksujen nosto on vain osa hallitusohjelmassa kaavailtuja tiukennuksia, jotka kohdistuvat lapsiin ja heidän perheisiinsä. Lapsiperheiden asemaan vaikuttavat heikennykset ovat ristiriitaisia muun muassa hallitusohjelman lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelmaan liittyviin tavoitteisiin nähden. Aamu- ja iltapäivätoiminta on esimerkki tavoitteissa mainituista matalan kynnyksen palveluista, joita on tarkoitus vahvistaa. Toiminnalla voidaan tukea lasten kasvua, kehitystä ja hyvinvointia sekä ehkäistä syrjäytymistä jo varhaisessa vaiheessa. Palvelun saatavuuden heikentäminen maksuja korottamalla ei tue näitä tavoitteita.

Lapsiasiavaltuutettu pitää välttämättömänä, että lapsiperheisiin kohdistuvia hallitusohjelman mukaisia leikkauksia sekä muita suunnitteilla olevia muutoksia ja uudistuksia arvioidaan kokonaisuutena ja erityisesti lapsinäkökulmasta. Varhaiskasvatuksen sekä esiopetuksen ja perusopetuksen ja niihin liittyvien aamu- ja iltapäivätoiminnan sekä kerhotoiminnan muutokset ovat esimerkki kokonaisarviointia vaativista kohteista. Julkisten menojen vähentämiseen tähtäävien yksittäisten muutosten eteenpäin vienti ilman kattavaa kokonaisarviointia voi johtaa täysin päinvastaiseen lopputulokseen kuin hallitusohjelmassa todetut yleiset hyvinvointitavoitteet.

Jyväskylässä 17.11.2015

Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies, lapsiasiavaltuutetun toimisto

1

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f14_&Lang=en

² CRC/C/GC/14 , kohta 79 (yleiskommentti nro 14 lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon, verkossa http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRS_14.pdf (suomeksi).

³ Pääministereiden Katainen ja Stubb hallitusohjelmat.

⁴ <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2015/liitteet/tr06.pdf?lang=fi>

⁵ <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2009/liitteet/tr08.pdf?lang=fi>