

JÄRJESTÖKANTELU

Secretary General of the Council of Europe

Executive Secretary of the European Committee of Social Rights

Asianosaiset

a. *Kantelija organisaatio:* Lastensuojelun keskusliitto (LSKL)

Edustavuus ja toimiala: Lastensuojelun keskusliitto on vuonna 1937 perustettu lastensuojelualan *kattojärjestö lapsen oikeuksien asioissa* sekä kansallisella että eurooppalaisella tasolla. Keskusliitolla on 94 jäsenjärjestöä ja 37 kunta- tai kuntayhtymäjäsentä. Se tavoittelee yhteiskunnassa tilannetta, jossa lasten tarpeet on aidosti asetettu etusijalle päätöksenteossa ja että lapselle kuuluvat oikeudet toteutuvat täysimääräisinä. Lastensuojelun keskusliitto kokoaa suomalaisten kansalaisjärjestöjen vaihtoehdoisen raportin liittyen YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen määräaikaisraportointiin. Lisäksi keskusliitto koordinoi lapsen oikeuksiin liittyvää yhteistyötä kansallisella tasolla.

Nimenkirjoitusoikeus: Lastensuojelun Keskusliiton sääntöjen mukaan sen toimintaa johtaa hallitus apunaan toiminnanjohtaja ja keskus toimisto. Hallituksen puheenjohtajalla (professori emer. Pentti Arajärvi) ja toiminnanjohtajalla (Hanna Heinonen) on yhdessä oikeus järjestön nimenkirjoittamiseen.

Yhteystiedot:

Lastensuojelun Keskusliitto
Armfeltintie 1, 00150 Helsinki
+358 9329 6011
toimisto@lskl.fi

b. *Valtio:* Suomen valtio, joka on Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (ESP) sopimusvaltio, ja joka on ratifioinut kaikki lapsia, nuoria ja perheen tukemista koskevat Peruskirjan artiklat.

c. Vuoden 1995 lisäpöytäkirjan 2-1 artiklan mukainen julistus

ESP D artiklan mukaisesti Suomi on antanut Euroopan neuvoston pääsihteerille osoitetulla ilmoituksella edustaville kansallisille kansalaisjärjestöille oikeuden järjestökantelujen tekemiseen niiden toimialaa koskevissa asioissa.

Kantelun aihe ja oikeudelliset perusteet

Uusi varhaiskasvatuslaki tuli Suomessa voimaan 1.8.2015. Laissa korostetaan lapsen oikeutta varhaiskasvatukseen vanhemmille tarjottavan palvelun sijaan ja se rakentui kaksi vuosikymmentä aikaisemmin tehtyihin ratkaisuihin, joiden mukaan varhaiskasvatus on jokaiselle lapselle ja perheelle kuuluva universaali oikeus.

Sittemmin Suomen hallitus on osana valtion säästöpolitiikkaa päättänyt säästää lasten varhaiskasvatuksen ja päivähoidon vuotuisia kuluja arvionsa mukaan 62 miljoonaa euroa, mikä on toteutettu 1.8.2016 voimaan tulleilla muutoksilla varhaiskasvatuslakiin niin, että subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen rajattiin 20 tuntiin viikossa vanhemman ollessa työtön sekä silloin, kun toinen vanhemmista hoitaa perheen toista lasta äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaalla. Tämän seurauksena lapsi, jolta oikeus kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen on rajattu, jää *vaille laajempaa kasvatuksellista tukea* ja varhaiskasvatuslain nojalla tarjottua terveellistä ravintoa.

Helmikuussa 2016 tehdyn selvityksen¹ mukaan 42 kuntaa oli päättänyt rajata oikeutta varhaiskasvatukseen lain mahdollistamalla tavalla. Kuntia, jotka eivät olleet ryhtyneet lain mukaisiin säästötoimiin oli 16. Valtaosa kunnista, 151 kuntaa, ei ollut käsitellyt oikeuden rajaamista lainkaan. Lain mukaan kuntien ei tarvitse päättää oikeuden rajaamisesta erikseen. Ajantasaista tilastotietoa tilanteesta ei ole saatavilla, mitä voidaan pitää suurena puutteena.

Säästötoimet on kohdennettu ryhmiin, jotka muutoinkin ovat muita haavoittuvammassa asemassa. Se loukkaa

1. työttömien sekä äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaalla olevien henkilöiden *lapsen oikeuksia* ESP 16, 17, 27(1c) ja E artiklojen vastaisesti ja
2. kohdassa 1 mainittujen *vanhempien oikeuksia* ESP 16, 27(1c) ja E artiklojen vastaisesti sekä
3. asettaa *lapset ja heidän vanhempansa* alueellisesti eriarvoiseen asemaan siitä riippuen, missä kunnassa he asuvat, mikä syrjii erityisesti taloudellisesti heikoimpien kuntien lapsia ESP 16, 27(1c) ja E artiklojen vastaisesti.

¹ Lahtinen & Selkee 2016: Varhaiskasvatuskyselyraportti I: subjektiivinen oikeus ja suhdeluvut. Helsinki: Kuntaliitto <http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2016/201603varhaiskasvatusselvitys/Varhaiskasvatuskyselyraportti%20maaliskuu%202016.pdf> Kyselyn tiedon koskevat tilannetta 2/2016, tämän jälkeiseltä ajalta saatavilla ei ole kattavaa tietoa. Huolena on, että tilanne on muuttunut lasten ja perheiden kannalta huonompaan suuntaan.

YK:n lapsen oikeuksien komitea suositteli Suomelle vuonna 2011, että se valmistelee uuden varhaiskasvatusta koskevan yleislain. Komitea suositteli **lisäämään varhaiskasvatuksen kattavuutta** ja parantamaan varhaiskasvatuksen laatua henkilöstön määrää lisäämällä ja rajoittamalla päiväkotiryhmien kokoa ja **turvaamalla hoitosuhteiden jatkuvuus nykyistä paremmin.**²

Suomalaislapset osallistuvat varhaiskasvatukseen vähemmän kuin muissa EU-maissa. Vuonna 2014 nelivuotiaiden lasten osallistumisaste oli EU:ssa keskimäärin 87 prosenttia (EU 22 average, ISCED 02), kun se Suomessa oli 74 prosenttia.³ 1-6-vuotiaista varhaiskasvatukseen osallistui vain 63 prosenttia.⁴ EU:n asettaman varhaiskasvatukseen osallistumisen viitearvon mukaan tavoitteena on, että vähintään 95 prosenttia neljä vuotta täyttäneistä alle kouluikäisistä lapsista on varhaiskasvatuksen piirissä vuoteen 2020 mennessä.⁵ Tästä tavoitteesta Suomi jää nyt tehdyllä ratkaisulla entistä etäämmälle.

Varhaiskasvatuksen sääntely Suomessa

A. Varhaiskasvatustilanne ja sen tavoitteet

Suomen varhaiskasvatuksesta annetun lain (36/1973) mukaan (2§1) lasten päivähoitoa voivat saada lapset, jotka vielä eivät ole oppivelvollisuusikäisiä. Myös sitä vanhemmat lapset voivat tulla kysymykseen, kun erityiset olosuhteet sitä vaativat eikä hoitoa ole muulla tavoin järjestetty. Lasten päivähoito on (2§2) pyrittävä järjestämään siten, että se tarjoaa lapsen hoidolle ja kasvatukselle sopivan hoitopaikan ja *jatkuvan hoidon* sinä vuorokauden aikana, jona sitä tarvitaan.

Laki tähtää monipuoliseen lasten henkisen ja fyysisen kasvun turvaamiseen. Se asettaa varhaiskasvatuksen tavoitteiksi (2a§):

1. edistää jokaisen lapsen iän ja kehityksen mukaista kokonaisvaltaista kasvua, kehitystä, terveyttä ja hyvinvointia;
2. tukea lapsen oppimisen edellytyksiä ja edistää elinikäistä oppimista ja koulutuksellisen tasa-arvon toteuttamista;
3. toteuttaa lapsen leikkiin, liikkumiseen, taiteisiin ja kulttuuriperintöön perustuvaa monipuolista pedagogista toimintaa ja mahdollistaa myönteiset oppimiskokemukset;
4. varmistaa kehittävä, oppimista edistävä, terveellinen ja turvallinen varhaiskasvatusympäristö;
5. turvata lasta kunnioittava toimintatapa ja mahdollisimman pysyvät vuorovaikutussuhteet lasten ja varhaiskasvatushenkilöstön välillä;

² YK:n lapsen oikeuksien komitean päätelmät ja suositukset Suomelle (2011) CRC/C/FIN/CO/4, kohta 57.

³ Education at a Glance 2016 OECD Indicators <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/9616041e.pdf?expires=1478164779&id=id&accname=guest&checksum=C393418EE326C075F3661061EB4435CB>

⁴ Daycare of children 2014. Statistics report. The National Institute for Health and Welfare. http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/129632/Tr28_15.pdf?sequence=5

⁵ Komission tiedonanto. *Varhaiskasvatuksella parhaat mahdolliset lähtökohdat lasten tulevaisuudelle*, (KOM(2011)) 66.

6. antaa kaikille lapsille yhdenvertaiset mahdollisuudet varhaiskasvatukseen, edistää sukupuolten tasa-arvoa sekä antaa valmiuksia ymmärtää ja kunnioittaa yleistä kulttuuriperinnettä sekä kunkin kielellistä, kulttuurista, uskonnollista ja katsomuksellista taustaa;
7. tunnistaa lapsen yksilöllisen tuen tarve ja järjestää tarkoituksenmukaista tukea varhaiskasvatuksessa tarpeen ilmettyä tarvittaessa monialaisessa yhteistyössä;
8. kehittää lapsen yhteistyö- ja vuorovaikutustaitoja, edistää lapsen toimimista vertaisryhmässä sekä ohjata eettisesti vastuulliseen ja kestävään toimintaan, toisten ihmisten kunnioittamiseen ja yhteiskunnan jäsenyyteen;
9. varmistaa lapsen mahdollisuus osallistua ja saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin;
10. toimia yhdessä lapsen sekä lapsen vanhemman tai muun huoltajan kanssa lapsen tasapainoisen kehityksen ja kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin parhaaksi sekä tukea lapsen vanhempaa tai muuta huoltajaa kasvatustyössä.

Lisäksi lapsille on järjestettävä tarpeellinen ja terveellinen ravinto (2b§), johon kuuluu yksi lämmin ateria ja päivän pituudesta riippuvat välipalat.

Päivähoidon järjestäminen on kunnan tehtävä (4§), jonka täyttämässä keskiössä ovat lapsen tarpeet, jopa lapsen itsensä mielipiteiden huomioon ottaminen (7b§). Tätä lapsilähtöistä näkökulmaa korostaa myös järjestämisvelvollisuuden laajuutta koskeva säännös (11§), jonka mukaan ” Kunnan on huolehdittava siitä, että lasten päivähoitoa on saatavissa kunnan järjestämänä tai valvomana siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Päivähoitoa suunniteltaessa ja järjestettäessä on huomioitava lapsen etu.”

B Varhaiskasvatusoikeuden rajaamiseen liittyvät lainsäädännön muutokset

Lapsen oikeus varhaiskasvatukseen oli 31.7.2016 saakka voimassa olleen lain 11 a §:n mukaan seuraava:

”Sen lisäksi, mitä 11 §:ssä säädetään, kunnan on huolehdittava siitä, että lapsi saa varhaiskasvatusta kunnan järjestämässä 1 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitettua paikassa sen ajan päätyttyä, jolta voidaan suorittaa sairausvakuutuslaissa tarkoitettua äitiys- ja vanhempainrahaa tai osittaista vanhempainrahaa, ei kuitenkaan aikana, jolta voidaan suorittaa sairausvakuutuslain 9 luvun 7 §:n 1 momentissa tarkoitettua äitiys- ja vanhempainrahakauden ulkopuolella maksettavaa isyysrahaa, ja että lapsi voi olla varhaiskasvatuksessa siihen saakka, kunnes hän siirtyy perusopetuslaissa tarkoitettuna oppivelvollisena perusopetukseen. Varhaiskasvatusta on kuitenkin järjestettävä osa-aikaisesti, kun lapsi ennen perusopetuslaissa tarkoitettua oppivelvollisuuskäyttä osallistuu perusopetuslain mukaiseen esiopetukseen tai kun lapsi perusopetuslain 25 §:n 2 momentin mukaisesti aloittaa perusopetuksen vuotta saman pykälän 1 momentissa säädettyä aikaisemmin. Varhaiskasvatusta on mahdollisuuksien mukaan järjestettävä lapsen vanhempien tai muiden huoltajien toivomassa muodossa.”

Yllä mainittu subjektiivinen oikeus lapsen kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen oli perheillä vuodesta 1996 alkaen ja se koski kaikkia lapsia. Elokuun alusta 2016 voimaan tulleen lain mukaan oikeus varhaiskasvatukseen on säännelty seuraavasti (Varhaiskasvatuslain 11a §:n 1 ja 2 momentti):

”Sen lisäksi, mitä 11 §:ssä säädetään, kunnan on huolehdittava siitä, että lapsi ennen perusopetuslaissa tarkoitettun oppivelvollisuuden alkamista saa varhaiskasvatusta 20 tuntia viikossa kunnan järjestämässä 1 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitettussa paikassa sen ajan päätyttyä, jolta voidaan suorittaa sairausvakuutuslaissa tarkoitettua äitiys- ja vanhempainrahaa tai osittaista vanhempainrahaa. Varhaiskasvatusta ei kuitenkaan ole järjestettävä aikana, jolta voidaan suorittaa sairausvakuutuslain 9 luvun 7 §:n 1 momentissa tarkoitettua äitiys- ja vanhempainrahakauden ulkopuolella maksettavaa isyysrahaa.

Edellä 1 momentissa säädetystä poiketen varhaiskasvatusta on järjestettävä kokopäiväisesti, jos lapsen vanhemmat tai muut huoltajat työttömyysturvalaissa ([1290/2002](#)) tarkoitettulla tavalla työskentelevät kokoaikaisesti taikka opiskelevat, toimivat yrittäjänä tai ovat omassa työssä päätoimisesti. Edellä mainitun tilanteen päätyttyä varhaiskasvatusta on edelleen järjestettävä tämän momentin mukaisesti kahden kuukauden ajan, paitsi jos lapsen vanhempi tai muu huoltaja jää kotiin hoitamaan perheessä asuvaa muuta lasta tai jää eläkkeelle.”

Lainmuutos merkitsee näin ollen kokonaisuudessaan lasten asettamista eri asemaan vanhempien sosiaalisen ja sosioekonomisen aseman perusteella ja merkitsee lapselle menetyksiä varhaiskasvatuksen saamisessa ja ateroissa. Lisäksi lainmuutos johtaa asuinkuntaan perustuen lasten ja perheiden eriarvoiseen kohteluun.

Lain 11a §:ään on lisätty säännös, jonka mukaan:

”Lapselle on kuitenkin järjestettävä varhaiskasvatusta kokopäiväisesti, jos se on tarpeen lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden takia taikka se on muutoin lapsen edun mukaista.”

Säännöksellä pyritään korjaamaan sosiaalisia ongelmia. Säännös merkitsee kuitenkin, että lapsi tulee kahteen kertaan leimatuksi esimerkiksi tilanteessa, jossa hän on ensin työttömän vanhemman lapsena ja sitten ongelmaperheen lapsena. Kyse on pohjoismaisen universaaleihin palveluihin perustuvan ja siksi stigmattoman sosiaaliturvajärjestelmän perustavanlaatuisesta ajattelutavan poikkeamasta.

Muutoinkin edellä mainittujen haavoittavassa asemassa olevien perheiden lapset ovat tällä lainmuutoksella saatettu syrjinnän kohteeksi ja entistä haavoittavampaan asemaan.

C Alueellinen eriarvoisuus

Kunnilla on mahdollisuus tarjota lakia paremmat palvelut kunnan asukkaille ja niin päättäessään kohdella yhdenvertaisesti myös työttömien sekä äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaalla olevien vanhempien lapsia. Näin moni kunta on myös päättänyt menetellä, mikä on johtanut lasten eriarvoiseen kohteluun siitä riippuen, missä kunnassa lapsi asuu⁶.

⁶ Tilastokeskuksen tietojen mukaan varhaiskasvatusoikeutta rajanneissa 42 kunnissa asui vuonna 2014 kaikkiaan 12425 työtöntä lapsiperhettä, joissa oli alle kouluikäisiä lapsia. Näiden työttömien lapsiperheiden osuus työvoimasta

Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla kaksi suurinta kaupunkia, Helsinki ja Espoo ovat päättäneet pitäytyä tähänastisessa käytännössä, mikä kohtelee lapsia tasa-arvoisesti, kun taas kolmas pääkaupunkiseudun suuri kaupunki Vantaa on poistanut työttömien tai äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaalla olevien vanhempien lapsilta oikeuden kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen. Kuvainnollisesti sanoen lasten oikeudellinen asema määräytyy sen mukaan, kummalla puolella jokea he asuvat.

D Lainmuutoksen vaikutukset

Skandinavian maat ja Suomi niiden mukana ovat perustaneet yhteiskuntapolitiikkansa vahvasti subventoitujen tai maksuttomien julkisten palvelujen varaan ja tavoitelleet samalla mahdollisimman tasa-arvoista yhteiskuntaa. Julkisilla palveluilla on edistetty niin rikkaiden ja köyhien kuin sukupuoltenkin välistä tasa-arvoa ja samalla ne ovat toimineet myös merkittävänä tulontasauksen välineenä. Nyt esillä oleva lainmuutos merkitsee suunnanmuutosta tälle kehitykselle. Se asettaa lapset ja perheet eriarvoiseen asemaan niiden sosiaalisen aseman perusteella.

Tutkimusten mukaan laadukas varhaiskasvatus edistää lasten hyvinvointia ja torjuu sosiaalista syrjäytymistä sekä tasoittaa köyhyydestä ja huono-osaisuudesta aiheutuvia riskejä lasten elämässä. Laadukkaiden, yhdenvertaisten ja osallisuutta edistävien varhaiskasvatuspalvelujen avulla voidaan vähentää lasten eriarvoisuutta, syrjäytymistä ja leimautumista riippumatta heidän vanhempiensa tilanteesta. Erityisesti heikommista lähtökohdista tulevien lasten pääsy varhaiskasvatuspalveluihin tulee varmistaa⁷. *Kansallisen syntymäkohortti 1987* -tutkimuksen perusteella tiedetään, että sukupolvelta toiselle periytyvät ongelmat ja huono-osaisuus ovat tämän päivän Suomessa laaja ja monitahoinen yhteiskunnallinen ongelma. Lapsuuden periytyvillä olosuhteilla liittyen muun muassa vanhempien sosioekonomiseen asemaan, koulutukseen sekä taloudelliseen tilanteeseen, on huomattava vaikutus myöhempään hyvinvointiin⁸.

Samantapaisiin arvioihin varhaiskasvatuksen merkityksestä lapsen kehitykselle ja tulevalle elämänuralle on päädytty useisiin tutkimuksiin viitaten myös EU:n Komission äskettäin julkaisemassa EU:n sosiaalisten oikeuksien pilaria koskeneessa selvityksessä⁹:

vaihteli kunnissa 2,6 prosentista 17,3 prosenttiin mediaanin ollessa 10,1 prosenttia. Luvut osoittavat, että rajaus koskee huomattavaa määrää lapsiperheitä.

⁷ Investing in children: Breaking the cycle of disadvantage (2013/112/EU); Karila, K. (2016), Vaikuttava varhaiskasvatus; Lazzari, A. & Vandenbroeck, M. (2014), Accessibility of early childhood education and care: a state of affairs; Varhaiskasvatuksella parhaat mahdolliset lähtökohdat lasten tulevaisuudelle (KOM 2011); myös mm. OECD:n Pisa-tutkimusten mukaan pidempiaikainen varhaiskasvatukseen osallistuminen näkyy selvästi 15-vuotiaiden oppimistuloksissa etenkin heikommassa asemassa olevien lasten kohdalla, ks. esim. Education Today 2013 ja Education at a Glance 2016.

⁸ Ristikari, T. Törmäkangas, L. ym. (2016), Suomi nuorten kasvuympäristönä. 25 vuoden seuranta vuonna 1987 Suomessa syntyneistä nuorista aikuisista.

⁹ European Commission staff working document 8.3.2016 SWD (2016) 51 final: Key economic, employment and social trends behind a European Pillar of Social Rights Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Launching a consultation on a European Pillar of Social Rights, p. 18. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52016SC0051>

“At an early stage in life, unequal access to childcare, education and health are the main barriers to equal opportunities. They are later reflected in terms of labour market participation and productivity and are often reinforced by gaps in access to life long-learning.

Early intervention has the potential to mitigate the impact of socio-economic background on the future skills of children and their future academic and labour market outcomes. Children who attend pre-primary education are more likely to be successful at school when they get to 15 and in the years beyond.”

Vanhemman työttömyys on jo sinällään tekijä, joka haavoittaa myös lapsia. Varhaiskasvatuksen rajaaminen tältä lapsiryhmältä vaikeuttaa heidän asemaansa entisestään. Uusi laki tosin antaa mahdollisuuden yksittäisissä tapauksissa menetellä toisin mutta siihen ei välttämättä riitä edes lastensuojelun asiakkuus. Lapsen oikeus 20 tuntia laajempaan varhaiskasvatukseen ei määräydy hänen tasa-arvoisten oikeuksiensa vaan yhtäältä hänen vanhempiensa statuksen ja toissijaisesti kunnan suorittaman tarveharkinnan perusteella. Koska arviointiprosessi ei ole selkeä, on vaarana, että muutoksen seurauksena käytännöt eri puolella Suomea vaihtelevat suuresti.

Lasten asettamista erilaiseen asemaan ei lainsäädännön antamisen yhteydessä ole lainkaan arvioitu Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 16, 17 ja 27 artiklojen sitoumusten kannalta, vaikka sen preamblessa valtiot sitoutuvat pitämään yllä ja kehittämään ihmisoikeuksia ja perusvapauksia. Peruskirjan vähimmäisvaatimusten täyttämistä ei tässä tapauksessa voida pitää riittävänä peruskirjan H artiklan perusteella.

Myös YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen perusteella Suomi on sitoutunut 4 artiklan mukaisesti kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimukseen sisältyvien oikeuksien panemiseksi täytäntöön. Tällöin lähdetään siitä, että lapsen oikeuksiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnilla voidaan ennustaa lainsäädännön vaikutusta lapsiin ja lapsiperheisiin. YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentin Nro 14 mukaan vaikutusten arviointi on sisällytettävä hallituksen toimiin kaikilla tasoilla ja sitä on hyödynnettävä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa lasten oikeuksien varmistamiseksi¹⁰. Varhaiskasvatustlain valmistelussa ei arvioitu varhaiskasvatusoikeuden rajaamisen pitkän aikavälin todellisia kustannussäästöjä eikä lapsivaikutuksia¹¹.

¹⁰ General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1) CRC/C/GC/14

¹¹ Apulaisoikeusasiamiehen lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi varhaiskasvatustlain sekä valtioneuvoston asetukseksi lasten päivähoidosta annetun asetuksen muuttamisesta 25.9.2015 Dnro 3813/5/15

Varhaiskasvatus Euroopan sosiaalisen peruskirjan (1996) mukaan

A. Säännökset (Provision)

ESP 16 artikla

Turvataksaan yhteiskunnan perusyksikön, perheen, täysipainoisen kehityksen kannalta välttämättömät edellytykset, sopimuspuolet sitoutuvat edistämään perhe-elämän taloudellista, oikeudellista ja sosiaalista suojelua sosiaalisin ja perhe-etuksin, verotuksellisin järjestelyin, perheasuntoja rakentamalla, nuorille perheille myönnettyillä etuuksilla ja muilla asianmukaisilla keinoilla.

Liite (Appendix): Tämän määräyksen mukaisen suojelun katsotaan koskevan myös yksinhuoltajaperheitä.

ESP 17-1 artikla

Varmistaakseen, että lasten ja nuorten oikeutta kasvaa sellaisessa ympäristössä, joka kannustaa heidän persoonallisuutensa sekä fyysisten ja psyykkisten ominaisuuksiensa täysipainoista kehitystä, voidaan käyttää tehokkaalla tavalla, sopimuspuolet sitoutuvat, joko suoraan tai yhteistyössä julkisten ja yksityisten järjestöjen kanssa, ryhtymään kaikkiin tarvittaviin toimiin, joiden tarkoituksena on:

a) varmistaa, että lapset ja nuoret, ottaen huomioon heidän vanhempiensa oikeudet ja velvollisuudet, saavat heidän tarvitsemansa huolenpidon, tuen, kasvatuksen ja koulutuksen, erityisesti perustamalla ja ylläpitämällä tähän tarkoitukseen riittäviä ja sopivia laitoksia ja palveluja.

ESP 27(1c) artikla

Varmistaakseen, että perheellisten mies- ja naistyöntekijöiden oikeutta tasa-arvoisiin mahdollisuuksiin ja tasa-arvoiseen kohteluun muiden työntekijöiden kanssa voidaan käyttää tehokkaalla tavalla, sopimuspuolet sitoutuvat

1. ryhtymään asianmukaisiin toimenpiteisiin:

c) kehittääkseen ja edistääkseen julkisia ja yksityisiä palveluja, erityisesti lasten päivähoitopalveluja sekä muita lastenhoitojärjestelyjä,

ESP E artikla

Tämän peruskirjan mukaiset oikeudet turvataan ilman rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, terveyteen, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää.

B. Tapauskäytäntö (Case law)

Ihmisoikeusjärjestelmästä juontuu valtion velvollisuus harjoittaa sellaista talouspolitiikkaa, joka kunnioittaa, suojaa ja toteuttaa valtiota sitovia ihmisoikeusvelvoitteita. Oikeusvaltion peruslähtökohtiin kuuluu haavoittuvimmista ryhmistä huolehtiminen. Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä on painotettu valtion velvollisuutta kohdistaa perusoikeuksien sinänsä hyväksyttävissä olevat heikennykset muihin kuin yhteiskunnan vähäosaisimpiin. (*IKA-ETAM v. Greece, CC 76/2012*).

ESP 16 artiklan mukaan valtioiden tulee taata päivähoidon saatavuus, hyvä laatu ja hinta sellaisena, ettei se muodosta estettä päivähoitopaikan vastaanottamiselle. Hyvää laatua mitataan lasten ja hoitajien lukumäärällä lapsia kohden ja heidän koulutuksellaan (*C XVII-1, 2004, Turkey*).

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on tähän mennessä kerännyt tietoa juuri henkilökunnan määristä ja koulutuksesta, ryhmäkokojen suuruuksista mutta ei ole vielä määrittänyt vähimmäisstandardeja. Lähtökohtaisesti ESP ei kuitenkaan salli eriytettyjä käytäntöjä näiltä osin rikkaille ja köyhille tai eri kulttuurisia tai etnisiä ryhmiä edustaville perheille. Kaiken arvioinnin tulee tavoitella lapsen edun toteutumista sekä suoraan että välillisesti (*DCI v. The Netherlands, CC 47/2008, §29*).

ESP 17 artiklan kasvatukselliset vaatimukset koskevat myös lasten päivähoitoa ja varhaiskasvatusta. Sen mukaan hyvin toimivan päivähoiton ja varhaiskasvatuksen tulee varmistaa lasten oikeus kasvaa sellaisessa ympäristössä, joka kannustaa heidän persoonallisuutensa sekä fyysisten ja psyykkisten ominaisuuksiensa täysipainoista kehitystä.

Valtiot voivat määritellä päivähoiton maksut joko maksukykyyn perustuen tai tasamaksuina, kunhan maksut eivät loukkaa yhdenvertaista mahdollisuutta hoitoon pääsyyn. Siltä osin, kun kysymyksessä on perusopetuksesta (esikoulu) ja valtio on ratifioinut ESP 17-2 artiklan, kuten Suomi on menetellyt, minkäänlaista maksua ei saa periä itse hoidosta mutta kylläkin kohtuulliset kulut ruuasta ja vaatetuksesta.

ESP 27(1c) artiklan mukaan lasten päivähoito ja varhaiskasvatus voidaan järjestää päiväkodissa tai perhepäivähoidossa, useampien perheiden yhdessä järjestämänä hoitona tai perheen omassa kodissaan. Se voi toimia myös varhaisen koulun aloittamisen muodossa. Hoito voi olla yksityistä tai julkista ja tuki perheille voidaan antaa palveluna tai kyseiseen tarkoitukseen osoitettuna riittävänä etuutena (hoitotuki, voucher). Palvelulle mahdollisesti määrätty maksu ei saa olla sellainen, että se estää vähävaraisia perheitä käyttämästä yhtäläisesti muiden perheiden kanssa tarjolla olevia vaihtoehtoja. Päivähoiton ryhmäkokojen ja päivähoiton sisällön tulee olla sellaisia, että ne edistävät lasten persoonallisuuden kasvua sekä heidän fyysisten ja psyykkisten ominaisuuksiensa tasapainoista kehitystä (*C XVII-1, Turkey, s. 490*).

E artiklan sisältämä luettelo kielletyistä syrjinnän perusteista ei ole tyhjentävä vaan Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on kieltänyt tapauskäytännössään kaikkinaisen syrjinnän.

SUOMEN LAIN ARVIOINTIA

Suomessa lapsen päivähoito voidaan järjestää 1) kunnallisessa varhaiskasvatuksessa, 2) vanhempainrahan ja kunnan järjestämälle hoidolle vaihtoehtoisen lasten kotihoidontuen avulla lapsen 3. ikävuoteen asti, 3) yksityisen hoidon tuen avulla ja 4) edellä mainittujen kombinaatioilla. Tältäkin osin järjestelmä täyttää yleisesti ottaen peruskirjan 16 ja 27(1c) artiklojen vaatimukset, joskin tavalla, jonka johdosta YK:n valvontaelin on antanut Suomelle huomautuksensa. Uusi laki kuitenkin jättää työttömien sekä äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaalla olevien vanhempien lapset ja perheen heidän *sosiaalisesta ja sosioekonomisesta asemastaan* johtuen ilman sitä tukea, johon muut ovat oikeutettuja. Ottaen huomioon E artiklan

vaatimukset tämä täyttää välittömän syrjinnän tunnusmerkit jättämällä työttömän tai äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaalla olevan vanhemman lapsen ilman muille lapsille tarjoutuvaa hoitoa.

Lasten kunnallinen ja yksityinen varhaiskasvatus ovat valvottuja ja täyttävät yleisesti ottaen 17(1c) artiklan kasvatukselliset vaatimukset mutta se ei toteudu samanlaisena niiden kohdalla, jotka jäävät järjestelmän ulkopuolelle. Uusi laki syrjii siten työttömien tai äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaalla olevien vanhempien lapsia myös varhaiskasvatuksen merkityksessä vastoin E artiklaa, kun se jättää nämä lapset ilman varhaiskasvatuksen tarjoamaa kasvatuksellista tukea.

Suomen hallitus on pyrkinyt näillä leikkauksilla vähentämään varhaiskasvatuksen kustannuksia ja korjaamaan maan julkista taloutta. Taloudelliset perusteet eivät ESP G artiklan mukaan ole yksinään pätevä peruste 16 ja 17 artiklojen mukaisten etuuksien vähentämiseen eikä se ole välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa etenään, kun se kohdentuu muutoinkin haavoittavassa asemassa olevaan lapsiryhmään.

Kuntien erilaisen käytännön osalta tilanne on analoginen Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean Suomelle antamaan ratkaisuun (*CACF v. Finland, CC 70/2011*) nähden, joka koski vanhusten omaishoidon tukea. Siinä komitea ei hyväksynyt sitä, että vanhukset jäivät kunnasta riippuen ”tyhjän päälle” ilman tarvitsemaansa huolenpitoa ja tulivat kohdelluksi alueellisesti eriarvoisesti (s. 15):

“The Committee therefore holds that, the lack of uniformity in the services provided for elderly persons throughout Finland resulting from the lack of uniformity in the funding of such services by municipalities does not as such violate Article 23 of the Charter. However, the fact that the legislation allows practices leading to a part of the elderly population being denied access to informal care allowances or other alternative support constitutes a violation of this Article.”

Nyt esillä olevassa tapauksessa lapset ja heidän vanhempansa joutuvat eriarvoiseen asemaan lasten varhaiskasvatuksen osalta sen mukaan, missä kunnassa perhe asuu. Tässä toistuu sama kuin vanhusten kohdalla, ettei uusi laki kohtele lapsia ja heidän vanhempiaan alueellisesti yhdenvertaisesti.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Lastensuojelun keskusliitto katsoo, että Suomen valtio on 1.8.2016 voimaan tulleella varhaiskasvatuslain muutoksella

- 1) loukannut työttömän tai äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaalla olevan vanhemman lapsen oikeuksia vastoin ESP 16, 17, 27(1c) ja E artiklojen vastaisesti ja
- 2) loukannut kohdassa 1 mainittujen vanhempien oikeuksia ESP16, 27(1c) ja E artiklojen vastaisesti sekä

- 3) asettanut lapset ja heidän vanhempansa alueellisesti eriarvoiseen asemaan siitä riippuen, missä kunnassa he asuvat, mikä syrjii erityisesti taloudellisesti heikoimpien kuntien lapsia ja heidän vanhempiaan ESP 16, 27(1c) ja E artiklojen vastaisesti.

Helsingissä päivänä marraskuuta 2016

Lastensuojelun keskusliitto ry

Pentti Arajärvi

puheenjohtaja

Hanna Heinonen

toiminnanjohtaja