

Opetus- ja kulttuuriministeriö / Lausuntopalvelu.fi

Lausuntopyyntö 29.07.2022 VN/16361/2022

## Lastensuojelun Keskusliiton lausunto hallituksen esitysluonnokseen laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamiseksi

### Esitysluonnoksen keskeiset ehdotukset

Esityksen tarkoitus on kannustaa kuntia järjestämään varhaiskasvatuspalveluja 1) tilapäistä suojelua hakeville, 2) tilapäistä suojelua saaville lapsille, 3) kansainvälistä suojelua hakeville lapsille sekä 4) paperittomille lapsille. Esityksessä ehdotetaan, että opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin lisätään säännös, jonka mukaan kunnat ja kuntayhtymät saavat valtionavustusta järjestäessään varhaiskasvatusta ko. ryhmiin kuuluville. Tarkoitus on kompensoida varhaiskasvatuksesta syntyviä kustannuksia, joihin ei voi saada peruspalvelujen valtionosuutta, sillä ko. ryhmillä ei ole kotikuntalain mukaista kotikuntaa.

Rahoitus on varattu toistaiseksi vuodelle 2023, mutta lain esitetään jäävän pysyvästi voimaan, jolloin jatkossakin voitaisiin osoittaa määrärahoja tarpeen mukaan.

### Lausunnon keskeinen sisältö

Lastensuojelun Keskusliitto pitää esitystä hyvänä mutta yksinään riittämättömänä. Esityksen tavoite on erittäin tärkeä, mahdollistaa tilapäistä suojelua hakevien ja saavien sekä turvapaikanhakijoiden ja paperittomien lasten osallistumisen varhaiskasvatukseen.

Vastaanottokeskukset ovat varsin virikkeetön ympäristö lapsille. Lisäksi heidän huoltajiensa psyykinen hyvinvointi voi olla sellainen, etteivät he jaksa pitää lapsistaan niin hyvää huolta, kuin haluaisivat ja lapset tarvitsisivat. Turvapaikanhakijan elämä on usein hyvin stressaavaa, kun oleskeluoikeutta maassa on vaikea saada ja palautuksen uhka on jatkuvasti läsnä. Paperittomien perheiden tilanne on usein vielä vaikeampi vuosien hakuprosessin ja pettymysten jälkeen, eikä heillä välttämättä ole edes pysyvää asuntoa. Näiden haavoittuvassa asemassa olevin lasten turvattomaan elämään voisi varhaiskasvatuksella olla – aivan kuten esityksessä todetaan – merkittävä suojaava vaikutus. Siellä voitaisiin tarjota myös varhaiskasvatustilain mukaista yleistä, tehostettua tai erityistä tukea. Lasten kielen kehityksen ja Suomessa tarvittavan kielitaidon sekä kotoutumisen tukeminen on myös merkittävä tekijä.

Keskusliitto huomauttaa, että esitys jää kuitenkin yksinään riittämättömäksi, sillä edelleen palvelujen järjestäminen olisi kunnille vapaaehtoista. Lapsilla on subjektiivinen oikeus perusopetukseen, ja kaikilla

lapsilla tulisi olla yhtäläinen subjektiivinen oikeus myös varhaiskasvatukseen. Erityisen tärkeää varhaiskasvatus on haavoittuvassa asemassa oleville. Tästä tulisi Ruotsin esimerkin tapaan säätää lailla myös Suomessa mahdollisimman pian. Tähän ei kuitenkaan vastaa kyseessä oleva rahoituksesta annettu laki, vaan asiasta tulisi säätää varhaiskasvatuslaissa.

Keskusliitto esittää, että ryhdytään valmistelemaan myös avoimen varhaiskasvatustoiminnan saamista valtion korvausten piiriin, sillä joillekin perheille ja lapsille avoin toiminta voi olla tarkoituksenmukaista. Avoin toiminta ei kuitenkaan anna riittävää tukea kaikille lapsille, ja valinta varhaiskasvatusmuodon tarjoamisesta perheille on aina tehtävä lapsen yksilöllisistä tarpeista, ei kustannuslähtöisesti.

### Lastensuojelun Keskusliiton lausunto

Esitys on tarpeellinen paitsi tilapäistä suojelua hakevien ja saavien saattamiseksi varhaiskasvatuksen piiriin myös siksi, että aivan liian moni turvapaikanhakijana tullut tai paperittomana elävä lapsi jää ilman mahdollisuutta varhaiskasvatuksen tukeen. Esityksen mainitsemaan Opetushallituksen kuntakyselyyn vastanneista kunnista vain 15 % ilmoitti järjestävänsä varhaiskasvatusta turvapaikanhakijalapsille. Kyselyyn vastasi karkeasti puolet Suomen kunnista (157), ja voimme vain arvailla niiden vastauksia, jotka eivät vastanneet kyselyyn lainkaan. Monessa kunnassa oli luonnollisesti helppo vastata syyksi tilanteeseen se, ettei kunnassa ollut turvapaikanhakijoita. Kuitenkin myös suurissa kunnissa, joissa useimmissa oletettavasti on turvapaikanhakijoita, oli haluttomuutta järjestää varhaiskasvatusta muille kuin kuntalaisille. Muiksi syiksi mainittiin, että kunnassa on tehty linjaus tai että lasten on parempi olla vastaanottovaiheessa vanhempiensa kanssa. Lisäksi varhaiskasvatuksen laatu vaihtelee, sillä osa järjesti sitä avoimessa varhaiskasvatuksessa.

Huomattavaa oli, että kyselyyn vastanneista kunnista kolme neljäsosaa ei järjestä varhaiskasvatusta turvapaikanhakijalapsille edes lastensuojelun avohuollon tukitoimena. Tämä ei ole ihme, sillä Kuntaliitto on linjannut, että kuntien tarvitsee järjestää turvapaikanhakijalapsille ainoastaan sosiaalihuoltolain 12 § mukainen kiireellinen ja välttämätön lastensuojelu<sup>1</sup>. Näin siitä huolimatta, että STM on korostanut näiden lasten oikeutta laajoihin palveluihin, ja todennut lasten suojeluun liittyvien veloitteiden olevan yhtä vahvat tilapäisesti maassa olevien osalta kuin pysyvästi Suomessa asuvien<sup>2</sup>. Kuntaliitto ei ole perääntynyt kannassaan<sup>3</sup>. Sen mukaan kunnille ei lankea tehtäviä ohjeistusten tai kansainvälisten sopimusten kautta, vaan asiasta täytyy säätää lailla, jos jokin tehtävä halutaan kuntien järjestämisvastuulle.

---

<sup>1</sup> Kuntaliitto: Turvapaikanhakijoiden sosiaali- ja terveyspalvelut vastaanottokeskuksissa ja kuntien rooli. Yleiskirje 6/2016. 29.4.2016. Kuntaliitto. <http://www.kuntaliitto.fi/yleiskirjeet/2016/turvapaikanhakijoiden-sosiaali-ja-terveyspalvelut-vastaanottokeskuksissa-ja>

<sup>2</sup> STM Kuntainfo: Alaikäisillä turvapaikanhakijoilla on oikeus lastensuojelun palveluihin. <https://stm.fi/-/kuntainfo-alaikaisilla-turvapaikanhakijoilla-on-oikeus-lastensuojelun-palveluihin> sekä STM:n blogi 6.3.2018: Suomessa suojellaan kaikkia lapsia, myös turvapaikanhakijoita <https://stm.fi/-/suomessa-suojellaan-kaikkia-lapsia-myois-turvapaikanhakijoita>

<sup>3</sup> Kuntaliiton blogi 6.3.2018: <https://www.kuntaliitto.fi/blogi/2018/kunnilla-ei-jarjestamisvastuuta-kaikista-turvapaikanhakijoiden-lastensuojelupalveluista>

Paperittomien osalta varhaiskasvatuksen järjestäminen oli vielä paljon vähäisempää. Lähes kolmasosa suurista kunnista kuitenkin ilmoitti järjestävänsä paperittomille lapsille varhaiskasvatusta siinä tapauksessa, että se on osa lastensuojelun avohuollon toimia. Tästä huolimatta vain yksi kunta ilmoitti yhden tai kahden lapsen olevan varhaiskasvatuksessa tällä hetkellä. Syynä paperittomien näkymättömyyteen vaikuttaa luonnollisesti se, etteivät paperittomat vanhemmat osaa tai halua hakea lapsellensa paikkaa varhaiskasvatuksessa. Muut syyt olivat samat kuin turvapaikanhakijoiden osalta; asiakkaita ei kunnassa ollut tai tehtävän ei katsota kuuluvan kunnan lakisääteisiin tehtäviin.

### Lapset tarvitsevat subjektiivisen oikeuden varhaiskasvatukseen

Esityksessä tunnustetaan, että lapset tulevat edelleenkin olemaan epäyhdenvertaisia, koska tämä esitys ei muuta varhaiskasvatusta säädettyä kunnan velvollisuutta järjestää varhaiskasvatusta eikä myöskään lapsen oikeutta saada varhaiskasvatusta. Tämän vuoksi onkin tarve tehdä muutos myös varhaiskasvatukseen.

Opetushallituksen kuntakysely osoittaa, että oikeudesta varhaiskasvatukseen tulisi säätää lailla. Kunnat eivät ota tehtäviä vapaaehtoisesti vastuulleen. Nyt annettu esitys on askel oikeaan suuntaan, sillä on selvää, että kuntien tulee saada korvauksia valtiolta toiminnasta aiheutuviin kustannuksiin. Kannustaminen ei kuitenkaan välttämättä riitä, kun muutos ei lisää velvoittavuutta palveluiden järjestämiseen. Tämä nähtiin esimerkiksi ilman huoltajaa tulleiden lastensuojelun jälkihuoltoon verrattavien toimintojen järjestämisessä: kunnat ovat voineet hakea ilman huoltajaa kunnassa olevien palveluihin korvausta, mutta siitä huolimatta palveluja on järjestetty hyvin vaihtelevasti. Subjektiivinen oikeus on ainoa tapa taata palvelujen saaminen.

Lähes 3000 alle kouluikäistä – käytännössä ukrainalaista – lasta oli hakenut Maahanmuuttovirastosta tilapäistä suojelua tänä vuonna toukokuuhun mennessä. Heistä vain 264 oli varhaiskasvatuksessa kesäkuussa. Turvapaikkaa hakeneita alle kouluikäisiä lapsia oli samaan aikaan alle 400, ja tietoa heidän osallistumisestaan varhaiskasvatukseen ei ollut. Kyseessä ei kaiken kaikkiaan ole valtavan kuormittava määrä lapsia, kun sitä vertaa varhaiskasvatuksessa kaikkiaan olevien lasten määrään.

Varhaiskasvatusoikeuden myöntäminen myös ilman kuntapaikkaa oleville olisi sopuisuudessa niin YK:n Lapsen oikeuksien sopimuksen ja TSS-sopimuksen kuin perustuslain yhdenvertaisuusääntelynkin kanssa. Lastensuojelun Keskusliitto haluaa kiittää esitystä siitä, että sen perusteluihin on koottu tavallista huolellisemmin kansainvälinen ja kansallinen sääntely, joka puoltaa yhdenvertaista varhaiskasvatusoikeutta kaikille lapsille. Esimerkiksi Lapsen oikeuksien sopimuksen lisäksi komitean antamat sopimuksen tulkintaa ohjaavat yleiskommentitkin on huomioitu.

Merkittävää on tietysti myös EU:n komission ohjeistus tilapäistä suojelua koskevan direktiivin toimeenpanossa, jossa se kehottaa jäsenvaltioita takaamaan näiden lasten pääsyn varhaiskasvatukseen samoin edellytyksin kuin kansalaisille. Keskusliitto haluaa tuoda esille vielä myös Euroopan neuvoston kannan, joka esitetään Euroopan sosiaalisen komitean ratkaisussa Lastensuojelun Keskusliiton tekemään

kanteluun<sup>4</sup>. Komitean mukaan subjektiivinen varhaiskasvatusoikeus kuuluu kaikille. Se korostaa, että laadukas varhaiskasvatus edistää lapsen hyvinvointia ja tasaa yhdenvertaisia mahdollisuuksia lasten elämässä.

Lastensuojelun Keskusliiton mielestä on syytä ryhtyä valmistelemaan sitä, että kunnille voitaisiin korvata myös avoimen varhaiskasvatustoiminnan kuluja näille kohderyhmille. Avoin toiminta voi olla sopivaa joillekin perheille esimerkiksi, jos heidän oleskelunsa maassa ei ole pitkäkestoista. Keskusliitto muistuttaa kuitenkin, että lähtökohtana tulee aina olla se, mikä on lapsen tarve. Avoin toiminta ei tarjoa riittävää tukea kaikille lapsille, ja aivan kuten esityksessä mainitaan, se ei tue lapsen kielen kehitystä ja kotoutumista riittävästi. Kustannukset eivät saa määrittää sitä, että vailla kotikuntaa olevia perheitä ohjattaisiin valitsemaan avoin toiminta, vaan palveluohjauksen tulee lähteä lapsen yksilöllisistä tarpeista.

---

<sup>4</sup> Kun lapsen subjektiivista oikeutta varhaiskasvatukseen rajattiin varhaiskasvatuslain muutoksilla vuonna 2016, teki Lastensuojelun Keskusliitto kantelun Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitealle. Prosessi on pitkä, ja subjektiivinen oikeus palautettiin, ennen kuin ratkaisu ehti tulla. Se on kuitenkin merkittävä kanta oikeuden puolesta. Komitean ratkaisu:

[https://hudoc.esc.coe.int/eng/#{%22sort%22:\[%22ESCPublicationDate%20Descending%22\],\[%22ESCDIdentifier%22:\[%22cc-139-2016-dmerits-en%22\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng/#{%22sort%22:[%22ESCPublicationDate%20Descending%22],[%22ESCDIdentifier%22:[%22cc-139-2016-dmerits-en%22]})