

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta (lausuntoversio)

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia.

Lakiin esitetään lisättäväksi säännös erityisavustuksesta tilapäistä suojelua hakevien tai saavien, kansainvälistä suojelua hakevien taikka paperittomien lasten varhaiskasvatukseen. Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi asetuksenantovaltuutus, jonka nojalla annettaisiin valtioneuvoston asetuksella tarkemmat säännökset avustuksen käyttökohteista ja myöntämisperusteista.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1.1 Asian tausta ja valmistelu.....	3
1.2 Tausta	3
1.3 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
3 Tavoitteet	8
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	8
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	8
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	10
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	12
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	12
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	13
6 Lausuntopalaute.....	14
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	14
8 Lakia alemman asteinen sääntely	16
9 Voimaantulo	16
10 Toimeenpano ja seuranta	16
11 Suhde muihin esityksiin.....	16
11.1 Suhde talousarvioesitykseen	16
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	17
LAKIEHDOTUS	22
opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta.....	22
LIITTEET	23
RINNAKKAISTEKSTI.....	23
opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta.....	23
ASETUSLUONNOS	25
erityisavustuksesta tilapäistä suojelua hakevien tai saavien, kansainvälistä suojelua hakevien taikka paperittomien lasten varhaiskasvatuksen järjestämiseen	25

PERUSTELUT

1.1 Asian tausta ja valmistelu

1.2 Tausta

Pääministeri Marinin hallitusohjelmaan mukaan ”selvitetään, miten paperittomien ja turvapaikkaa hakevien lasten oikeus varhaiskasvatukseen toteutuu.” ja ”turvapaikanhakijoiden kotouttamisen on käynnistytävä jatkossa entistä aikaisemmin, jo vastaanottokeskuksessa.” Edelleen hallitusohjelmassa todetaan, että ”vahvistetaan suomi tai ruotsi toisena kielenä opetusta varhaiskasvatuksessa velvoittavaksi ja panostetaan maahanmuuttajataustaisten oppilaiden tukemiseen koulutuksen nivelvaiheissa”.

Hallituksen esitykseen 34/2019 vp, joka koski subjektiivisen oikeuden palauttamista kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen, annetun eduskunnan lausuman (EV 43/2019 vp) mukaan ”eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto selvittää ja selkeyttää kuluvan vaalikauden aikana varhaiskasvatustilain 6 §:n 3 momentin tarkoittamien lasten, esimerkiksi turvapaikanhakijalasten, varhaiskasvatusoikeuden yhdenvertaisen turvaamisen sekä ryhtyy selvityksen perusteella tarvittaviin toimenpiteisiin.”

Venäjänsä hyökättyä Ukrainaan alkuvuodesta 2022 EU:n neuvosto on tehnyt päätöksen aktivoida ensimmäistä kertaa tilapäisen suojelun direktiivi (2001/55/EY). Päätös tuli voimaan 4.3.2022 ja tästä lähtien Suomessa on voitu antaa tilapäistä suojelua neuvoston päätökseen kuuluvalla ryhmällä.

Hallituksen kehyspäätöksessä 5.4.2022 Ukrainasta pakenevien ihmisten auttamiseksi hallitus on linjannut, että hallitus korvaa palveluista aiheutuvia kustannuksia kunnille tilapäisen suojelun käyttöönotosta lähtien. Varhaiskasvatukseen osalta päätöksessä todetaan, että kuntien varhaiskasvatukseen kustannuksia kompensoidaan valtionavustuksella vuonna 2022 sekä tilapäislain turvin vuonna 2023.

Hallituksen kehyspäätöksen toteuttamiseksi opetus- ja kulttuuriministeriö julistaa syksyllä 2022 haettavaksi valtion erityisavustuksen, jota myönnetään valtionavustuslain nojalla. Avustusta voivat hakea kunnat ja kuntayhtymät. Kunnat voivat sisällyttää hakemukseensa myös yksityiset varhaiskasvatukseen palvelun tuottajat. Avustuksella korvataan tilapäistä tai kansainvälistä suojelua hakevien tai tilapäistä suojelua saavien lasten varhaiskasvatukseen järjestämisestä aiheutuneet lisäkulut arvioidun toteuman mukaisesti 1.3.—31.12.2022 väliseltä ajalta. Avustuksella korvataan päiväkotitoiminnan ja perhepäivähoidon kuluja.

1.3 Valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu virkatyönä opetus- ja kulttuuriministeriössä.

Hallituksen esityksen luonnoksesta on pyydetty lausunnot keskeisiltä sidosryhmiltä. Esitysluonnos oli lausuntokierroksella lausuntopalvelu-fi –palvelussa xxx.

Hallituksen esitys on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa xxx.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat nähtävillä osoitteessa xxx.

2 Nykytila ja sen arviointi

Tilapäinen suojele

Euroopan unionin neuvosto hyväksyi 4. maaliskuuta 2022 neuvoston täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2022/382 (jäljempänä *neuvoston päätös*) Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteen toteamisesta direktiivin 2001/55/EY (jäljempänä *tilapäisen suojeleun direktiivi*) 5 artiklan nojalla ja sen seurauksena tilapäisen suojeleun antamisesta. Tilapäisen suojeleun direktiivin mukaisesti Ukrainasta siirtymään joutuneilla on mahdollisuus hakea tilapäistä suojeleua EU:n jäsenvaltioista.

Neuvoston päätöksen nojalla Suomi ja kaikki EU-maat ovat velvollisia myöntämään tilapäistä suojeleua määritetyille ryhmälle sen vuoden aikana, kun päätös on voimassa. Tilapäisen suojeleun voimassaoloaika on yksi vuosi (4 artiklan 1 kohta). Päätöstä suojeleun antamisesta voidaan tarvittaessa pidentää kuuden kuukauden jaksoissa, yhteensä enintään kolmeen vuoteen. Jos tilanne muuttuisi ja EU:ssa katsottaisiin, että Ukrainaan olisi mahdollista palata turvallisesti ja pysyvästi, suojeleu voitaisiin myös neuvoston päätöksellä päättää lyhyemmässäkin ajassa.

EU:n neuvoston päätös kattaa seuraavat ryhmät: 1. Ukrainan kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä 2. Ukrainassa kansainvälistä suojeleua saaneet henkilöt ja heidän perheenjäsenensä 3. muut Ukrainassa pysyvästi asuneet, jotka eivät voi palata kotimaahansa. Kaikkien ryhmien osalta vaatimuksena on, että henkilön on tullut asua Ukrainassa ja lähteä sieltä Venäjän suurhyökkäyksen alettua eli 24.2.2022 tai sen jälkeen. Neuvoston päätös jättää jäsenmaille tiettyä harkintavaltaa määrittää suojeleun tarkka kohderyhmä. Suomessa valtioneuvosto päätti 7.3.2022 laajentaa tilapäisen suojeleun alaa koskemaan Suomessa myös seuraavia ryhmiä: 1. Ukrainan kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä, jotka pakenivat Ukrainasta vähän ennen 24.2.2022 eivätkä konfliktiin seurauksena voi palata. 2. Muut Suomessa jo oleskelevat tai Suomeen saapuneet Ukrainan kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä. 3. Ukrainassa laillisesti (muutenkin kuin pysyvästi) oleskelleet EU:n ulkopuolisten maiden kansalaiset, jotka eivät voi palata kotimaahansa.

Tilapäisen suojeleun direktiivin 13 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on järjestettävä tilapäistä suojeleua saaville henkilöille tarvittavat sosiaalipalvelut ja toimeentuloturva, jos heillä ei ole riittävästi varoja, sekä sairaanhoito. 14 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on annettava tilapäistä suojeleua saaville alle 18-vuotiaille mahdollisuus hakeutua koulutusjärjestelmään samoin edellytyksin kuin vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisille. Jäsenvaltiot voivat määrätä, että mahdollisuus hakeutua koulutukseen koskee ainoastaan yhteiskunnan kustantamaa perusopetusta.

Euroopan komissio on antanut tiedonannon (21.3.2022, 2022/C 126 I/01, jäljempänä *komission tiedonanto*), jolla on ohjeistettu jäsenvaltioita neuvoston päätöksen ja tilapäisen suojeleun direktiivin toimeenpanossa ja soveltamisessa.

Jäsenvaltioiden olisi komission tiedonannon mukaan tuettava mahdollisuutta hakeutua varhaiskasvatukseen ja ammatilliseen koulutukseen samoin edellytyksin kuin omille kansalaisilleen ja muille unionin kansalaisille. Erityisesti niissä jäsenvaltioissa, joissa on laillinen oikeus varhaiskasvatukseen tai joissa osallistuminen varhaiskasvatukseen on pakollista, neuvoston päätöksen soveltamisalaan kuuluvien lasten pääsy varhaiskasvatukseen olisi taattava samoin edellytyksin kuin vastaanottavan jäsenvaltion omille kansalaisille.

Kansainvälinen suojelu

Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011, nk. vastaanottolaki) 3 §:n mukaan *kansainvälistä suojelua hakevalla* tarkoitetaan ulkomaalaista, joka on hakenut kansainvälistä suojelua ulkomaalaislain (301/2004) 95 §:n mukaisesti ja *tilapäistä suojelua saavalla* tarkoitetaan ulkomaalaislain 109 §:n nojalla suojelua saanutta ulkomaalaista.

Migrin sanaston mukaan *kansainvälisellä suojelulla* tarkoitetaan EU:n direktiivien ja Suomen ulkomaalaislain mukaan pakolaisasemaa tai toissijaista suojeluasemaa. Oleskelulupa myönnetään *toissijaisen suojelun* perusteella, kun turvapaikan saamisen edellytykset eivät täyty mutta hakijaa uhkaa kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kuolemanrangaistus, teloitus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu tai rangaistus. Lupa voidaan myöntää myös, jos on ilmeistä, että hakija ei voi palata kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa joutumatta vakavaan henkilökohtaiseen vaaraan siellä vallitsevan aseellisen selkkauksen vuoksi.

Oleskelulupa voi olla määräaikainen tai pysyvä (P). Määräaikainen oleskelulupa myönnetään joko tilapäisenä (B) tai jatkuvana (A) oleskelulupana. *Tilapäinen oleskelulupa* myönnetään ulkomaalaiselle, jonka tarkoituksena ei ole jäädä Suomeen pysyvästi. *Jatkuva oleskelulupa* myönnetään ulkomaalaiselle, joka on tullut Suomeen pysyvässä maahanmuuttotarkoituksessa. *Pysyvän oleskeluluvan* voi saada, kun henkilö on asunut Suomessa yhtäjaksoisesti neljä vuotta jatkuvalla oleskeluluvalla (A-lupa) ja jatkuvan oleskeluluvan myöntämisen edellytykset ovat edelleen olemassa. Tilapäistä suojelua saavat henkilöt saavat käytännössä tilapäisen oleskeluluvan (B).

Turvapaikanhakija on siis henkilö, joka hakee suojelua ja oleskeluoikeutta vieraasta valtiosta. Turvapaikanhakija saa pakolaisaseman, jos hänelle annetaan *turvapaikka*. Jos henkilö on saanut turvapaikan tai toissijaista suojelua Suomesta, hän on saanut kansainvälistä suojelua. Kun turvapaikanhakija saa myönteisen päätöksen, hänelle on siis myönnetty turvapaikka tai toissijaista suojelua, ja silloin lupa on jatkuvaan oleskeluun oikeuttava. Jos turvapaikanhakija ei ole saanut turvapaikkaa tai toissijaista suojelua, selvitetään, voiko hänelle myöntää oleskeluluvan muulla syyllä. Tällainen muulla syyllä myönnettävä oleskelulupa voi myös olla tilapäinen. Tilapäisen oleskeluluvan edellytyksistä säädetään ulkomaalaislain (301/2004) 45 ja 112 §:ssä. Kun ulkomaalaiselle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa, hänen perheenjäsenelleen myönnetään tilapäinen oleskelulupa samaksi ajaksi.

Turvapaikan hakeminen ja tilapäisen suojelun hakeminen ovat siis erillisiä prosesseja, mutta molemmat hakijaryhmät ovat vastaanottopalvelujen piirissä. Ukrainasta sotaa pakenevat henkilöt voivat hakea näistä kumpaa tahansa, tai molempia, mutta turvapaikkahakemuksen käsittely keskeytetään siksi ajaksi, kun oleskelulupa tilapäisen suojelun perusteella on voimassa.

Ulkomaalaislain (301/2004) 40 §:n 3 momentin mukaan ulkomaalainen saa laillisesti oleskella maassa hakemuksen käsittelyn ajan, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai on tehty täytäntöönpanokelpoinen päätös ulkomaalaisen maasta poistamiseksi. *Paperittomien* henkilöiden oleskelu Suomessa on ulkomaalaislainsäädännön valossa luvatonta.

Kotikunta

Kotikuntalain 4 §:ssä säädetään siitä, milloin Suomeen ulkomailta tulleen ja täällä asuvan henkilön kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka määräytyy kotikuntalain säännösten mukaisesti.

Pakolaisaseman tai toissijaisen suojelun perusteella jatkuvaan oleskeluun oikeuttavan oleskeluluvan (A) saaneet henkilöt saavat Suomesta kotikunnan.

Sen sijaan tilapäistä suojelua saavat eivät pääsääntöisesti ole saaneet Suomessa kotikuntaa, koska heidän kohdallaan ei täyty kotikuntalain edellytys vähintään vuoden tilapäisestä oleskeluluvasta. Edellytys voi myöhemmin täytyä, jos peräkkäisten tilapäisten oleskelulupien voimassaoloaika on vähintään yksi vuosi. Tällöin kotikunnan saaminen edellyttää lisäksi, että henkilöllä on olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen tarkoitus jäädä vakinaisesti Suomeen asumaan. Jos tilapäistä suojelua saavalla on perheenjäsen, jolla on Suomessa kotikunta, tai jatkuva tai pysyvä oleskelulupa muulla perusteella, hän voi saada Suomessa kotikunnan jo tällä hetkellä.

Valtioneuvostossa on selvitetty kotikunnan myöntämistä tilapäistä suojelua saaville henkilöille, mutta selvitystyö on osin kesken kesällä 2022.

Oikeus varhaiskasvatukseen

Varhaiskasvatustilain (540/2018) 6 §:n 1 momentin mukaan kunnan on järjestettävä varhaiskasvatusta lapselle, jonka kotikuntalaisissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on. Pykälän 2 momentin mukaan kunnan on järjestettävä varhaiskasvatusta lapselle, joka asuu kunnassa huoltajiensa työn, opiskelun, sairauden tai vastaavien syiden vuoksi, vaikka lapsella ei ole Suomessa kotikuntaa tai lapsen kotikunta on kotikuntalain perusteella toinen kunta. Pykälän 3 momentin mukaan kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden muutoin niin vaatiessa kunnan on huolehdittava varhaiskasvatuksen järjestämisestä muullekin kunnassa oleskelevalle lapselle kuin kunnan asukkaalle. Pykälän 4 momentin mukaan kunta voi järjestää varhaiskasvatusta toisessa kunnassa asuvalle lapselle myös muulloin kuin 1–3 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa.

Varhaiskasvatustilain 4 §:n mukaan varhaiskasvatusta suunniteltaessa, järjestettäessä tai tuotettaessa ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu.

Lapsilla, joilla on Suomessa kotikunta, on selkeä subjektiivinen varhaiskasvatusoikeus perustuen varhaiskasvatustilain 6 §:n 1 momenttiin. Sen sijaan kotikunnattomilla lapsilla oikeus varhaiskasvatukseen edellyttää varhaiskasvatustilain 6 §:n 2 tai 3 momentin kriteerien täyttymistä. Kunnan on järjestettävä varhaiskasvatusta kotikunnattomalle lapselle esimerkiksi silloin, jos hänen huoltajansa työskentelee tai opiskelee kunnassa varhaiskasvatustilain 6 §:n 2 momentin mukaisesti. Kunnat voivat halutessaan järjestää varhaiskasvatusta myös muille kuin edellä mainituille lapsille, mikäli lapsen etu ja lapsen kehitys sitä vaativat. Opetus- ja kulttuuriministeriön kevään 2022 ohjeistuksessa on vahvasti suositettu varhaiskasvatuksen tarjoamista Ukrainasta saapuville lapsille.

Varhaiskasvatuksen rahoitus

Varhaiskasvatuksen kustannukset rahoitetaan valtionosuudella, kunnan rahoitusosuudella sekä asiakasmaksuina kerättävillä tuloilla. Varhaiskasvatustilain 60 §:n 1 momentin mukaan kunnan tämän lain nojalla järjestämään toimintaan sovelletaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia (1704/2009). Pykälän 2 momentin mukaan kunnan on osoitettava voimavaroja valtionosuuden perusteena olevaan lasten varhaiskasvatukseen.

Valtionosuus perustuu ikäluokittaiseen asukasmäärään sekä muihin valtionosuuslaissa määriteltyihin kriteereihin. Valtionosuuden määräytymisessä otetaan huomioon muun muassa kunnan työttömien osuus, vieraskielisten osuus, kaksikielisyys, saaristoisuus sekä asukkaiden kou-

lutustausta. Kunnille myönnetään valtionosuuksiin lisäosia syrjäisyyden ja työpaikkaomavaraisuuden perusteella. Saamelaisten kotiseutualueen kunnille myönnetään saamenkielisuuden perusteella lisäosa, joka määräytyy valtionosuuslain 28 §:n mukaisesti. Lain 48 §:n mukaan valtiovarainministeriö myöntää kunnalle valtionosuuden sekä päättää verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta.

Valtionosuus ei siis seuraa tarkasti tiettyä ihmisryhmää eikä sitä voida kohdentaa tiettyyn käyttötarkoitukseen, vaan kunta päättää valtionosuuden käyttämisestä. Valtionosuusrahoituksen piiriin kuuluvat ne lapset, joilla on kotikunta.

Varhaiskasvatustalouden 60 §:n 3 momentin mukaan tämän lain mukaiseen toimintaan voidaan valtion talousarvioon otetun määrärahan rajoissa myöntää kunnille ja kuntayhtymille valtionavustusta siten kuin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009) säädetään. Valtionavustusta voidaan myöntää kunnille ja kuntayhtymille myös investointeihin siten kuin valtionavustuslaissa (688/2001) säädetään.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain 44 §:n 1 momentin mukaan muun muassa varhaiskasvatustalouden ja perusopetuslain mukaisen toiminnan kehittämistä, kokeilua ja toiminnan käynnistämistä varten, toimintaan liittyviä tarpeellisia erityistehtäviä varten tai koulutuspoliittisten tavoitteiden toteuttamiseksi voidaan myöntää valtionavustusta valtion talousarviossa tarkoitukseen osoitetun määrärahan rajoissa.

Tilastot

Ukrainasta tulleista lapsimääristä ei ole tällä hetkellä saatavilla tarkkaa tietoa, koska kaikki lapset eivät ole vielä hakeneet tilapäistä suojelua, vaan ovat Suomessa turistiviisumilla, ja kaikki lapset eivät ole vastaanottokeskuksissa. Tilapäistä suojelua hakevissa voi edellä kerrotuin tavoin olla myös muita kuin Ukrainan kansalaisia.

Migrin tilastojen 11.5.2022 mukaan tilapäistä suojelua on hakenut 995 0—2-vuotiaista lasta ja 1853 3—6-vuotiaista lasta. Turvapaikkaa on hakenut 141 0—2-vuotiaista lasta ja 221 3—6-vuotiaista lasta. Tilastotietoa siitä, kuinka moni näistä lapsista on varhaiskasvatukseen piirissä ei ole saatavilla. Myöskään paperittomien lasten määrästä ei ole tietoa.

Opetushallitus seuraa Ukrainasta paenneiden lasten, nuorten ja aikuisten määrää varhaiskasvatuksessa, kouluissa ja oppilaitoksissa sekä kyselyin että Opetushallituksen tietovarantoja hyödyntämällä. Ensimmäisenä tarkasteluajankohtana 5.5.2022 varhaiskasvatusta koskevan Vardatietovarannon mukaan varhaiskasvatuksessa oli 79 lasta. Kevään kuluessa lasten määrä on noussut ja kesäkuun puolivälissä varhaiskasvatuksessa oli lapsia 264. Keväällä tehdyn kyselyn mukaan varhaiskasvatukseen, opetuksen ja koulutuksen järjestäjistä 12 prosenttia arvioi valmiutensa ottaa vastaan uusia lapsia ja nuoria kesällä ja syksyllä 2022 olevan melko tai erittäin hyvä. Vastaaajista 28 prosenttia puolestaan arvioi valmiutensa olevan melko tai erittäin huono. Kyselyn mukaan uusien lasten ja nuorten ottamista varhaiskasvatukseen ja koulutukseen vaikeuttavat muun muassa kielitaitoisen henkilökunnan ja tulkkauspalveluiden puute, henkilöstön ja tilojen määrä sekä se, että saapuvien lasten ja nuorten määrää on vaikea ennakoida.

Opetushallitus toteutti yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa kunnille kyselyn turvapaikanhakijaperheiden lapsille tai paperittomille lapsille järjestettävästä varhaiskasvatuksesta keväällä 2020. Samalla myös selvitettiin, järjestetäänkö kunnissa varhaiskasvatuksessa oleville

lapsille suomi tai ruotsi toisena kielenä opetusta. Kysely toteutettiin sekä suomen- että ruotsinkielisenä. Kyselyn tuloksia koskeva raportti Turvapaikkaa hakevat ja paperittomat lapset sekä S2/R2 -opetus varhaiskasvatuksessa¹ julkaistiin marraskuussa 2020.

Raportin mukaan kyselyyn vastasi yhteensä 157 kuntaa. Varhaiskasvatuksen järjestämiseen vaikutti kunnan koko sekä se, oliko kunnassa turvapaikkaa hakevia lapsia. Vastanneista kunnista 15% järjesti varhaiskasvatusta turvapaikkaa hakeville lapsille. Lisäksi 11% kunnista järjesti turvapaikkaa hakeville lapsille varhaiskasvatusta siinä tapauksessa, että sitä toteutetaan lastensuojelun avohuollon tukitoimena. Yhteensä 41 kuntaa vastanneista kunnista järjesti varhaiskasvatusta. Ainoastaan viisi kuntaa ilmoitti, ettei järjestä varhaiskasvatusta turvapaikkaa hakeville lapsille, vaikka heitä on kunnassa. Pienissä kunnissa toiminnan piirissä olevia lapsia oli 1—8, keskiuurissa 1—20 ja suurissa 3—26. Raportista ei ilmene lasten kokonaismäärä.

Kaksi pientä ja kaksi keskiuurta kuntaa eli 2,5% vastanneista ilmoitti järjestävänsä varhaiskasvatusta myös paperittomille lapsille. Suurissa kunnissa varhaiskasvatusta näille lapsille ilmoitettiin järjestettävän vain siinä tapauksessa, että toiminta oli osa lastensuojelun avohuollon tukitoimea. Tässä tapauksessa toimintaa ilmoitti järjestävänsä neljä suurta ja neljä keskiuurta sekä kaksi pientä kuntaa. Kaiken kaikkiaan toiminnan piirissä ei kuitenkaan ilmoitettu olevan tällä hetkellä yhtään lasta pienissä tai suurissa kunnissa. Ainoastaan keskiuurten kuntien osalta yksi kunta ilmoitti, että toiminnassa on 1—2 lasta. Yksitoista kuntaa ilmoitti, että heillä on paperittomia lapsia, mutta varhaiskasvatusta ei lakisääteisen velvollisuuden puuttuessa ja/tai kunnan linjausten mukaisesti heille järjestetä.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on kannustaa kuntia järjestämään varhaiskasvatusta myös tilapäistä suojelua hakeville tai saaville lapsille, kansainvälistä suojelua hakeville lapsille taikka paperittomille lapsille. Laadukas varhaiskasvatus tukee lasten hyvinvointia, kehitystä ja oppimista ja tarjoaa turvallisen arjen kasvu- ja oppimisympäristön. Lasten arjessa varhaiskasvatuksen rutiineilla ja päivittäisellä toiminnalla on merkittävä suojaava vaikutus ja varhaiskasvatuksessa voidaan tarjota varhaiskasvatustilain mukaista yleistä, tehostettua tai erityistä tukea turvattomista oloista paenneille lapsille. Ammattitaitoisen henkilöstön ohjauksessa voidaan edistää lasten suomen tai ruotsin kielen oppimista ja siten tukea lasten ja perheiden integroitumista suomalaiseen yhteiskuntaan. Varhaiskasvatuksen tarjoaminen sotaa ja muita turvattomia oloja pakeneville lapsille toteuttaa myös lasten oikeuksien sopimuksen velvoitteiden toteuttamista.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös valtionavustuksesta kunnille ja kuntayhtymille varhaiskasvatuksen järjestämiseen sellaisille tilapäistä suojelua hakeville tai saaville lapsille, kansainvälistä suojelua hakeville lapsille taikka paperittomille lapsille, joilla ei ole Suomessa kotikuntaa. Nämä lapset eivät kuulu peruspalvelujen valtionosuuden piiriin ja siksi varhaiskasvatus rahoitettaisiin valtionavustuksella.

¹ <https://www.oph.fi/fi/tilastot-ja-julkaisut/julkaisut/turvapaikkaa-hakevat-ja-paperittomat-lapset-seka-s2r2-opetus>

Valtionavustus olisi nopea ja kohdennettu keino nimenomaan näiden tiettyjen lapsiryhmien varhaiskasvatuksen rahoittamiseksi. Ehdotus tukee komission tahtotilaa tilapäistä suojelua saavien lasten varhaiskasvatuksen järjestämisestä ja edistäisi lasten integroitumista Suomeen.

Lakimuutos sisältäisi asetuksenantovaltuuden ja asetuksella säädettäisiin tarkemmin avustuksen myöntöperusteista ja käyttökohteista.

LUONNOS

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Varhaiskasvatuksen yksikkökustannusten arvioiminen on nykyisten aineistojen perusteella haastavaa. Kustannukset tilastoidaan koko kalenterivuodelta, mutta varhaiskasvatukseen osallistuneet ajanhetkellä 31.12. Lasten määrä on tilastoitu vuoden viimeisen toimintapäivän mukaan, jolloin taloudellisten vaikutusten arvioinnin laskelmissa oletetaan, että lasten määrä vuoden aikana on keskimäärin sama kuin tilastointipäivänä.

Vuonna 2020 valtionosuusjärjestelmän mukaiset varhaiskasvatuksen kustannukset kunnilla ja kuntayhtymillä olivat noin 2,6 miljardia euroa ja THL:n tilastoimassa koko- ja osapäiväisessä varhaiskasvatuksessa 31.12. oli noin 201 200 lasta. Näistä lapsista 77 prosenttia oli kokopäiväisessä varhaiskasvatuksessa. Varhaiskasvatuksessa 31.12. ollutta lasta kohden keskimääräiset laskennalliset kustannukset olivat noin 12 900 euroa. Alle 3-vuotiaan lapsen osalta keskimääräiset vuosikustannukset ovat koko- ja osapäiväisessä varhaiskasvatuksessa arviolta 20 700 euroa. Keskimääräiset vuosikustannukset 3 vuotta täyttäneen lapsen osalta ovat kokopäiväisessä varhaiskasvatuksessa arviolta 12 460 euroa ja osa-aikaisessa 6 560 euroa. Kustannukset vaihtelevat kuntakohtaisesti. Keskimääräiset vuosikustannukset on laskettu siten, että toteutuneet kustannukset on painotettu henkilöstömitoituksen mukaan olettaen lasten ja kasvattajien määrän suhteen olevan lainsäädännön mukainen.

Laskennan pohjana olevat kustannukset sisältävät päiväkotij- ja perhepäivähoidon järjestämisestä kunnille aiheutuneet valtionosuusjärjestelmän mukaiset kulut. Näihin sisältyvät henkilöstömenot, palvelujen ostot, tilojen vuokra- ja käyttökustannukset sekä aineet, tarvikkeet ja tavarat ja muut mahdolliset toimintamenot, mutta ei investointimenoja. Valtionosuusjärjestelmän mukaisesti menoina ei ole huomioitu kuntien ja kuntayhtymien välisiä palvelun ostoja eikä myynti-, vuokra- ja avustustuloja vastaavia menoja.

Vuosien 2023—2026 julkisen talouden suunnitelmassa määräaikaisen lainmuutoksen toteuttamiseksi on varattu 60,0 miljoonaa euroa vuodelle 2023. Mikäli muutoksen kattamiseksi varattu euromäärä jaetaan keskimääräisellä varhaiskasvatuksen kustannuksella, määrärahalla saataisiin rahoitettua arviolta 4 650 lapsen varhaiskasvatus vuoden ajaksi. Koska rahoitus maksettaisiin avustuksella, rahoitus olisi mahdollista jakaa sitä hakeneille varhaiskasvatuksen järjestäjille toteutuneiden lapsimäärien mukaisesti ja lasten ikä sekä osapäiväisyys tai kokopäiväisyys huomioiden. Valtionavustukseen varattu määräraha maksetaan momentilta 29.10.30.

Vaikka esitykselle on varattu rahoitus vain vuodelle 2023, esitetään, että lainsäädäntö voisi jäädä pysyvästi voimaan, jolloin sen aktivoimiseksi voitaisiin aina tarvittaessa osoittaa määrärahoja.

Vaikutukset lapsiin ja perheisiin

Esityksen arvioidaan lisäävän haavoittuviin ryhmiin kuuluvien tilapäistä suojelua hakevien tai saavien, kansainvälistä suojelua hakevien taikka paperittomien lasten varhaiskasvatusta. On odotettavissa, että varhaiskasvatuksessa lasten hyvinvointi, kehitys ja oppiminen paranevat. Lasten arjessa varhaiskasvatuksen rutiineilla ja päivittäisellä toiminnalla on merkittävä suojaava vaikutus ja varhaiskasvatuksessa voidaan tarjota varhaiskasvatustilain mukaista yleistä, tehostettua tai erityistä tukea turvattomista oloista paenneille lapsille. Ammattitaitoisen henkilöstön ohjauksessa voidaan edistää lasten suomen tai ruotsin kielen oppimista ja siten tukea lasten ja perheiden integroitumista suomalaiseen yhteiskuntaan. Varhaiskasvatuksen tarjoaminen sotaa

ja muita turvattomia oloja pakeneville lapsille toteuttaa myös lasten oikeuksien sopimuksen velvoitteiden toteuttamista.

Viimeisimmän tilastotiedon mukaan 264 ukrainalaista lasta osallistui varhaiskasvatukseen ke-
säkuussa 2022. Muista varhaiskasvatuksen piirissä olevista kansainvälistä suojelua hakevista
lapsista ei ole ajantasaista tietoa saatavilla, mutta määrän arvioidaan olevan vähäinen.

Esitys ei muuttaisi varhaiskasvatustilain 6 §:ssä säädettyä kunnan velvollisuutta järjestää varhais-
kasvatusta eikä lain 12 §:ssä säädettyä lapsen oikeutta saada varhaiskasvatusta. Tämän vuoksi
kunnissa saattaa jatkossakin olla eri käytäntöjä siinä kuinka tilapäistä suojelua hakevien tai saa-
vien, kansainvälistä suojelua hakevien taikka paperittomien lasten varhaiskasvatusta järjestetään
ja lapset ja perheet saattavat olla eri asemassa eri kunnissa.

Avoimen varhaiskasvatustoiminnan kulut eivät kuuluisi valtion erityisavustuksen piiriin ja tältä
osin esitys ei edistä näiden lasten yhtäläistä mahdollisuutta osallistua avoimeen varhaiskasva-
tustoimintaan. On mahdollista, että avoimeen varhaiskasvatustoimintaan osallistuu tilapäistä tai
kansainvälistä suojelua saavia lapsia ja perheitä, koska avoimeen varhaiskasvatustoimintaan voi
osallistua matalalla kynnyksellä. Moni avoimen varhaiskasvatuksen toimintamuoto on avointa
kaikille lapsiperheille eikä se edellytä paikan hakemista tai ennakoilmoittautumista tai sitou-
tumista säännölliseen osallistumiseen ja toiminta on perheille pääosin maksutonta.

Kansainvälisiltä kansalaisjärjestöiltä saadun tiedon mukaan esimerkiksi Ukrainasta pakenevat
perheet ovat ensivaiheessa pääsääntöisesti toivoneet pienille lapsilleen juuri avoimen varhais-
kasvatustoiminnan luonteista toimintaa, koska monet pienet lapset ovat saattaneet olla trauma-
tisoituneita, eivätkä lapset halua olla erossa huoltajistaan ja sisaruksistaan. Säännöllisemmän
päiväkodeissa tai perhepäivähoidossa järjestettävän varhaiskasvatuksen tarve saattaa ilmetä
vasta myöhemmin, kun perheet ovat asettautuneet ja huoltajat alkavat opiskella tai osallistuvat
työelämään.

Vaikutukset sukupuoleen ja tasa-arvoon

Lasten osalta esityksellä ei arvioida olevan erilaisia sukupuolivaikutuksia tyttöjen tai poikien
kohdalla. Varhaiskasvatusta olisi yhtä lailla tarjolla niin tytöille kuin pojillekin. Sen sijaan esi-
tyksellä voidaan arvioida olevan myönteisiä vaikutuksia naisille, koska suuri osa etenkin Uk-
rainasta vuonna 2022 tulevista tilapäisen suojelua hakevista ja sen piirissä olevista aikuisista on
naisia. Esitys kannustaa ja tukee näiden naisten mahdollisuutta aloittaa opinnot tai työllistyä.
Esitys tukee myös kansainvälistä suojelua hakevia perheitä, niin naisia kuin miehiäkin, jos per-
heessä on pieniä alle kouluikäisiä lapsia ja huoltajat opiskelevat tai työllistyvät.

Esitys voi jossain määrin lisätä henkilöstön tarvetta varhaiskasvatuksessa ja siten tarjota työ-
paikkoja kelpoisuusehdot täyttävälle naisille ja miehille. Tällä hetkellä varhaiskasvatuksen hen-
kilöstöstä suurin osa on naisia.

Viranomaisvaikutukset

Esityksen arvioidaan kannustavan kuntia järjestämään varhaiskasvatusta myös tilapäistä tai
kansainvälistä suojelua tarvitseville taikka paperittomille lapsille nykyistä enemmän. Kunnille
korvattaisiin mahdollisimman täysimääräisesti näille lapsille järjestetyn päiväkotitoiminnan ja
perhepäivähoidon lisäkustannukset vuoden 2023 alusta lähtien.

Kuntien tulisi hakea avustusta opetus- ja kulttuuriministeriöstä ministeriön julkaiseman hakuil-
moituksen mukaisesti. Avustuksen myöntöperusteiden arvioinnissa kunnat voisivat käyttää

apuna varhaiskasvatuksen tietovaranto Vardaan tallentamia tietoja kotikuntaa vailla olevista lapsista ja näiden lasten varhaiskasvatuspäätöksistä. Suojeluun liittyvä tieto kävisi ilmi perheen kanssa käytävässä keskustelussa esimerkiksi lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaa laadittaessa. Avustusta haettaisiin pääosin takautuvasti jo toteutuneeseen varhaiskasvatukseen. Avustuksen hakemisen ei siis arvioida olevan keskimääräistä vaikeampaa.

Esitys voi jossain määrin lisätä henkilöstön ja tilojen tarvetta varhaiskasvatuksessa.

Avustuksen kohteena olevat lapset ja perheet huomioiden kuntien olisi kiinnitettävä erityistä huomiota varhaiskasvatuslain 16 §:n mukaiseen ohjaus- ja neuvontavelvollisuuteen muun muassa suomalaisesta varhaiskasvatusjärjestelmästä, varhaiskasvatuksen toimintamuodoista, tavoitteista, henkilöstöstä ja asiakasmaksuista. Tarpeen mukaan tulisi myös olla tulkitsemispalveluita sekä tämän ohjauksen toteuttamiseksi että lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaa koskevien keskustelujen toteuttamiseksi.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Kotikuntakorvaus varhaiskasvatukseen

Tällä hetkellä varhaiskasvatuksesta ei ole olemassa vastaavaa kotikuntakorvaussäätelyä kuin esi- ja perusopetuksesta, joiden osalta asiasta on säädetty kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa. Kotikunnattomien lasten varhaiskasvatuksen korvaaminen kotikuntakorvaus-menetelmällä olisi kuitenkin ollut vaativa lakihanke, jota ei valmisteluajataulussa ollut mahdollista tehdä.

Avoim varhaiskasvatustoiminta

Kunnilla ei ole velvollisuutta järjestää avointa varhaiskasvatustoimintaa, joten toimintaa toteutetaan eri tavoin eikä sitä ole kaikissa kunnissa tarjolla. Avoimen varhaiskasvatustoiminnan tunnuslukuja ei tallenneta Varda-tietovarantoon, joten kuntien käytännöt toiminnan seurannan ja kustannusten arvioimiseksi vaihtelevat. Toimintaan osallistuvien lasten määrän, kotikunnan ja suojeluun liittyvän tiedon keräämisen on arvioitu olevan haasteellista kunnille. Avoimen varhaiskasvatustoiminnan sisällyttäminen avustukseen olisi edellyttänyt yhtenäistä seuranta- ja kustannustietojen keruuta ja koska tällaista ei toistaiseksi ole, tämä olisi aiheuttanut kunnille paljon ylimääräistä hallinnollista työtä. Avoin varhaiskasvatustoiminta ei myöskään tue lasten suomen kielen oppimista tai integroitumista Suomeen yhtä vahvasti, kuin varsinainen varhaiskasvatus.

Varhaiskasvatusoikeuden muuttaminen

Varhaiskasvatuslain 6 §:n muuttaminen tai muu avustuksen kohteena olevan lapsiryhmän varhaiskasvatusoikeuden selkeyttäminen on ollut muun muassa eduskunnan oikeusasiamiehen (EOAK/1992/2022) tahtotila. Myös eduskunta on edellyttänyt lausumassaan (EV 43/2019 vp), että valtioneuvosto selvittää ja selkeyttää varhaiskasvatuslain 6 §:n 3 momentin tarkoittamien lasten, esimerkiksi turvapaikanhakijalasten, varhaiskasvatusoikeuden yhdenvertaista toteuttamista. Varhaiskasvatusoikeutta ei kuitenkaan ole esitetty muutettavaksi, koska esitykselle on varattu lähtökohtaisesti vain tilapäinen rahoitus vuodelle 2023.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Ruotsi

Ukrainasta paenneet lapset ja nuoret, jotka ovat saaneet oleskeluluvan EU:n tilapäisen suojelun direktiivin nojalla, rinnastetaan Ruotsin koululaissa (skollag 2010:800) tarkoitettuihin Ruotsissa asuviin lapsiin ja nuoriin. Lapsilla ja nuorilla on yhtäläiset oikeudet varhaiskasvatukseen ja koulutukseen kuin Ruotsissa asuvilla lapsilla ja nuorilla. Samat oikeudet koskevat myös turvapaikkaa hakevia lapsia ja nuoria. Kotikunnan vastuulla on järjestää varhaiskasvatusta koululainsäädännön mukaisesti myös Ukrainasta paenneille lapsille ja nuorille. Tilastotietoja ukrainalaisten lasten määrästä varhaiskasvatuksessa ei ole saatavilla. Jossain kunnissa järjestetään avointa varhaiskasvatustoimintaa, mutta myöskään tästä toiminnasta ei ole tilastotietoja saatavilla. Kunnat saavat valtiolta korvauksia tilapäisen tai kansainvälisen suojelun piirissä olevien lasten varhaiskasvatuksen järjestämisen kustannuksiin asetuksella säädettyin edellytyksin (2017:193 förordning om statlig ersättning för asylsökande m.fl.). Kustannusten korvauksista vastaava viranomais (Migrationsverket) vastaanee Suomen Migriä. Avustusta maksetaan kunnille 3—5-vuotiaiden lasten 525 tuntia vuosittain järjestettävään maksuttomaan varhaiskasvatukseen. Vuosittain maksettava korvaus on vuonna 2022 suuruudeltaan 65 300 kruunua (6 119,217 euroa) per lapsi. Tukea tarvitsevien lasten osalta kunta voi saada vielä lisäkorvausta. Korvaus maksetaan hakemuksesta jälkikäteen neljännesvuosittain. Korvaus voidaan maksaa enintään kymmeneltä neljän viikon jaksolta kalenterivuoden aikana. Kunta voi saada jokaiselta alkaneelta kaudelta kymmenen prosenttia vuosikorvauksesta.

Norja

Norjan hallitus päätti 4. maaliskuuta 2022 EU:n tilapäisen suojelun direktiivin mukaisesti tarjota väliaikaista suojelua Ukrainan kansalaisille. Pakolaisia vastaanottavat kunnat saavat kotoutumistukea, joka sisältää rahoitusta myös varhaiskasvatuksen järjestämiseksi. Kunnat saavat yleisestikin pakolaisia sijoittaessaan tuen jokaista pakolaista kohden, eikä rahoitusjärjestelyjä ole muutettu Ukrainasta tulevien pakolaisten vuoksi. Perheillä ei ole oikeutta saada lapselleen varhaiskasvatuspaikkaa, kunnes he ovat saaneet oleskeluluvan. Perheille ei myöskään myönnetä erityistä taloudellista tukea lastenhoidon tai varhaiskasvatuksen järjestämiseen, paitsi se, mihin heillä on oikeus asettuessaan kuntiin.

Varhaiskasvatuspaikkaa haetaan normaalilainsäädännön mukaisesti. Varhaiskasvatukseen haetaan yleensä kerran vuodessa 1. maaliskuuta, mikä voi tarkoittaa, että säännösten mukaan Ukrainasta paenneet saattaisivat joutua odottamaan seuraavaa hakupäivää. Tähän kunnissa etsitään ratkaisuja. Kunnille on sillä välin vapaaehtoista järjestää varhaiskasvatusta, eikä ukrainalaisille tilapäistä suojelua saaville lapsille ole väliaikaisella lainsäädännöllä vielä säädetty varhaiskasvatusoikeutta. Eduskunnalla on kuitenkin käsittelyssä ehdotus väliaikaisiksi lainmuutoksiksi Ukrainasta paenneiden lasten saapumisen seurauksena sekä rahoitusta tätä varten.

Vastaanottokeskuksissa olevilla alle kouluikäisillä turvapaikanhakijalapsilla, joilla on tuen tarpeita, on oikeus erityisopetukseen, jos on todennäköistä, että lapsi oleskelee Norjassa yli kolme kuukautta. Erityisopetusta voidaan antaa varhaiskasvatuksessa, mutta oikeus siihen ei riipu varhaiskasvatukseen osallistumisesta. Kohdennettua rahoitusta on annettu kunnille, jotka tarjoavat varhaiskasvatusta 1—5-vuotiaille turvapaikanhakijalapsille. Norjassa on tullut tavaksi, että kunnat, joilla on vastaanottokeskuksia, tarjoavat varhaiskasvatusta. Turvapaikanhakijalapsen ei ole saaneet kotikuntaa, joten heillä ei ole laillista oikeutta varhaiskasvatukseen, mutta käytännössä he saavat sitä. Vastaanottokeskusten pitää järjestää kaksi vuotta täyttäneille ja sitä vanhemmille lapsilla ohjattua leikkitoimintaa vähintään kolme tuntia päivittäin kelpoisuuden omaavan henkilön ohjaamana.

Tanska

Tanskassa on hyväksytty erityislaki, joka tukee kuntien mahdollisuutta järjestää varhaiskasvatusta Ukrainasta paenneille lapsille, jotka ovat saaneet oleskeluluvan. Laki on voimassa 17. maaliskuuta 2024 asti yhden vuoden jatkamahdollisuudella. Sekä Tanskassa laillisesti oleskelevilla että erityislain mukaisen oleskeluluvan saaneilla perheillä on oikeus saada päivähoitopalveluja Tanskassa. Tuore varhaiskasvatuslain muutos mahdollistaa kunnille tiettyä joustoa palveluiden järjestämisessä Ukrainasta paenneille lapsille, joilla on oleskelulupa. Kuntien ei esimerkiksi tarvitse noudattaa tanskan kielen vahvistamista koskevia ohjeita eikä järjestää haa-voittuvilla asuinalueilla asuville 1-vuotiaille 25 tuntia viikossa toteutettavaa velvoittavaa varhaiskasvatusta. Myöskään yksityistä päivähoitoa koskevaa tanskan kielen ohjelmaa ei tarvitse noudattaa.

Hallitus ja kansallinen kuntien yhteistyöjärjestö ovat tehneet poliittisen sopimuksen siitä, että ukrainalaisille järjestettävien palvelujen lisäkuluja seurataan jatkuvasti ja niitä käsitellään yhteisesti.

Islanti

Islannin hallitus päätti 3. maaliskuuta 2022 alkaen tarjota tilapäistä suojelua Ukrainan kansalaisille. Islannissa ei ole uutta kansallista sääntelyä liittyen Ukrainasta paenneiden lasten varhaiskasvatusoikeuteen. Ukrainasta Islantiin asettuneilla lapsilla on oikeus varhaiskasvatuspaikkaan, jos vanhemmat hakevat paikkaa voimassa olevien määräysten mukaisesti. Kunnille on vapaaehtoista järjestää varhaiskasvatusta siihen saakka, kunnes lainmukainen oikeus hakeutua varhaiskasvatukseen alkaa. Varhaiskasvatusoikeus on sama kaikilla, myös turvapaikanhakijalapsilla, statuksesta riippumatta. Perheille ei tarjota erityistä tukea lastenhoidon järjestämiseksi tai varhaiskasvatuksen rahoittamiseksi.

Kunnat saavat taloudellista tukea pakolaisten sijoittamiseen, mutta nämä rahoitusjärjestelyt ovat yleensä kuntien käytettävissä pakolaisia vastaanottaessaan, eikä niitä ole muutettu Ukrainasta tulevien osalta. Lisäksi opetus- ja lapsiministeriö tukee kuntia taloudellisesti 0—18-vuotiaille pakolaislapsille suunnatun toiminnan järjestämisessä kevään ja kesän 2022 aikana. Ministeriö myös rahoittaa koulutusta varhaiskasvatuksen, koulujen sekä nuoriso- ja urheilujärjestöjen henkilöstölle pakolaislasten kanssa työskentelyn tueksi ja neuvontaa pakolaislasten varhaiskasvatuksesta ja opetuksesta.

6 Lausuntopalaute

Kirjoitetaan myöhemmin.

7 Säännöskohtaiset perustelut

1 §. Soveltamisala. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 7 momentti siten, että laissa säädettäisiin lisäksi erityisavustuksen myöntämisestä tilapäistä suojelua hakevien tai saavien, kansainvälistä suojelua hakevien taikka paperittomien lasten varhaiskasvatuksen järjestämiseen. Muilta osin soveltamisalaa ei ehdoteta muutettavaksi.

46 §. Tilapäistä suojelua hakevien tai saavien, kansainvälistä suojelua hakevien taikka paperittomien lasten varhaiskasvatukseen myönnettävä erityisavustus. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin esitetään uutta 46 §:ää. Pykälässä säädettäisiin erityisavustuksesta tilapäistä suojelua hakevien tai saavien, kansainvälistä suojelua hakevien taikka paperittomien

lasten varhaiskasvatuksen järjestämiseen. Valtionavustuslain 5 §:n 1 momentin nojalla valtionavustus voidaan myöntää yleisavustuksena tai erityisavustuksena. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 47 §:n nojalla valtionavustuksen myöntämiseen sovellettaisiin valtionavustuslakia. Näin ollen esimerkiksi avustuksen takaisinperintään ja maksatuksen keskeytykseen sovelletaan valtionavustuslain säännöksiä. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 57 §:ä ei ehdoteta muutettavaksi, jolloin pykälän 3 momentin mukaisesti uuden erityisavustuksen valtionapuviranomaisena toimisi opetus- ja kulttuuriministeriö.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että avustusta voidaan myöntää kunnalle tai kuntayhtymälle. Kunta tai kuntayhtymä voisi sisällyttää hakemukseen myös yksityistä varhaiskasvatusta. Näin ollen yksityinen palveluntuottaja ei voisi suoraan olla avustuksen hakija eikä saaja. Kunta voisi kuitenkin käyttää avustusta kattamaan esimerkiksi varhaiskasvatuksen ostopalvelutoiminnan hankintakustannuksia taikka kunnan maksamaa osuutta palvelusetelistä tai yksityisen hoidon tuesta. Avustusta myönnettäisiin valtion talousarviossa tarkoitukseen osoitetun määrärahan puitteissa. Näin ollen erilaisiin tilapäisen ja kansainvälisen suojelun tilanteisiin voitaisiin jatkossakin reagoida osoittamalla avustukseen määrärahaa. Avustusta ei myönnettäisi avoimeen varhaiskasvatustoimintaan, joka on luonteeltaan sillä tavoin avointa, ettei kunnilta ja kuntayhtymiltä voida edellyttää toiminnasta avustuksen vaatimaa tietoa.

Edelleen 1 momentissa säädettäisiin avustuksen perusteena olevista lapsiryhmistä ja 2 momentilla selkeytettäisiin näitä ryhmiä edelleen. Avustusta voisi ensinnäkin saada tilapäistä suojelua hakevien lasten varhaiskasvatukseen, jolloin näiden lasten on tullut hakea ulkomaalaislain 109 §:ssä tarkoitettua tilapäistä suojelua ja he odottavat päätöstä suojelusta. Avustusta voisi toiseksi saada tilapäistä suojelua saavien lasten varhaiskasvatukseen, jolloin nämä lapset ovat saaneet tilapäisen suojelun päätöksen ja tätä myötä tilapäisen oleskeluluvan. Kolmanneksi avustusta voisi saada kansainvälistä suojelua eli turvapaikkaa hakevien lasten varhaiskasvatukseen, jolloin näiden lasten on tullut hakea suojelua ulkomaalaislain 95 §:n mukaisesti ja he odottavat päätöstä suojelusta. Neljänneksi avustusta voisi saada ulkomaalaislain 40 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla oleskeluoikeudettomien eli paperittomien lasten varhaiskasvatukseen. Kaikkien neljän lapsiryhmän tulisi olla vailla kotikuntalain mukaista kotikuntaa, sillä avustus on tarkoitettu kompensoimaan sellaisen varhaiskasvatuksen kustannuksia, josta kunta ei saa peruspalvelujen valtionosuutta. Saadessaan kotikunnan lapset siirtyvät peruspalvelujen valtionosuiden piiriin. Tämän vuoksi lapsiryhmiin ei kuuluisi kansainvälisen suojelun saajia, koska saadessaan kansainvälistä suojelua lapset saavat jatkuvan oleskeluluvan ja kotikunnan.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin asetuksenantovaltuudesta koskien avustuksen myöntämisperusteita ja käyttökohteita. Myöntämisperusteilla tarkoitettaisiin avustettavan varhaiskasvatustoiminnan tarkempaa määrittelyä sekä korvaussummia. Käyttökohteilla tarkoitettaisiin niitä kustannuksia, joihin avustusta voisi käyttää. Vastaavaa terminologiaa ja säätämistapaa on käytetty lain 44 a §:ssä (489/2022).

Esityksen liitteenä olevassa asetusluonnoksessa ehdotetaan, että avustusta myönnettäisiin säännölliseen, vähintään 10 päivää kalenterikuukaudessa suunniteltuun varhaiskasvatustoimintaan, valtakunnallisten keskimääräisten kustannusten mukaisesti ja lapsikohtaisesti. Käyttökohteita olisivat varhaiskasvatuksen tavanomaiset käyttökustannukset.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että erityisavustus voi kattaa valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta aiheutuvien laskennallisten kokonaiskustannusten täyden määrän. Tämä merkitsi poikkeusta valtionavustuslain 6 §:n mukaiseen pääsääntöön, jonka mukaan valtionavustus ei saa kattaa valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvien kokonaiskustannusten täyttä määrää, jollei valtionavustuksen myöntämisen tavoitteiden

saavuttamiseksi välttämättömistä ja perustelluista syistä muuta johdu. Ukrainan tilanne on kuitenkin nostanut esiin välttämättömän tarpeen kannustaa kuntia järjestämään varhaiskasvatusta lapsille, joilla ei ole Suomessa kotikuntaa ja joiden varhaiskasvatuksesta ei näin ollen makseta kunnille peruspalvelujen valtionosuutta. Sanamuodossa puhuttaisiin laskennallisista kokonais-kustannuksista, sillä asetusluonnoksen mukaan korvaus määräytyisi keskimääräisten, ei toteutuneiden kustannusten mukaan. Näin ollen avustus tosiasiaassa kattaisi eri kunnissa hieman eri suuruisen osuuden kokonaiskustannuksista.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain 46 §:ssä esitetään säädettäväksi asetuksenantovaltuutuksesta. Pykälän 3 momentissa ehdotetaan, että avustuksen käyttökohteista ja myöntämisperusteista voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Hallituksen esityksen liitteenä on luonnos valtioneuvoston asetukseksi erityisavustuksesta tilapäistä suojelua hakevien tai saavien, kansainvälistä suojelua hakevien taikka paperittomien lasten varhaiskasvatuksen järjestämiseen.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2023.

Vaikka esitykselle on varattu rahoitus vain vuodelle 2023, esitetään, että lainsäädäntö voisi jäädä pysyvästi voimaan, jolloin sen aktivoimiseksi voitaisiin joustavasti tarvittaessa osoittaa määrärahoja.

10 Toimeenpano ja seuranta

Opetus- ja kulttuuriministeriö tukee kuntia ja kuntayhtymiä lain toimeenpanossa sekä valtionavustusprosessin toteutuksessa informaatio-ohjauksella.

Opetus- ja kulttuuriministeriö seuraa avustusten vaikuttavuutta valtakunnallisella tasolla.

Valtiovarainministeriössä on käynnissä valtionavustustoiminnan kehittämistyö. Valtionavustustoimintaa kehitetään luomalla yhtenäinen digitalisoitu valtionavustusprosessi. Kehittämistyön tavoitteena on, että koko valtionhallinto siirtyy uuteen toimintamalliin lähivuosina ja ottaa sen myötä käyttöön yhteiset verkkopalvelut. Tavoitteena on tehdä valtionavustusten hakemisesta ja myöntämisestä aiempaa selkeämpää sekä yhdenmukaistaa valtionavustustoiminnan käytäntöjä. Opetus- ja kulttuuriministeriö huomioi toimeenpanossa valtiovarainministeriön valtionavustustoiminnan kehittämistyön etenemisen.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Valtionavustuksen määrärahan tason määräytyminen jää jatkossakin julkisen talouden suunnitelmassa ja talousarviossa ratkaistavaksi.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämijärjestys

Esityksessä ehdotetuilla muutoksilla olisi erityisesti merkitystä perustuslain 16 §:n mukaisten sivistyksellisten oikeuksien ja 19 §:ssä säädetyn oikeuden sosiaaliturvaan kannalta. Varhaiskasvatuksen kannalta huomioitavia perusoikeuksia ovat perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan muun muassa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäätely ja perustuslain 22 §:n mukainen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite (esim. PeVL 17/2018 vp), joiden suhdetta lakiehdotukseen arvioidaan. Esitystä käsitellään myös perustuslain 121 §:n mukaisen kunnan itsehallinnon kannalta. Lisäksi ehdotusta arvioidaan suhteessa joihinkin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, joista keskeisimpänä on YK:n lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 59—60/1991; jälj. lapsen oikeuksien sopimus).

Sivistykselliset oikeudet ja oikeus sosiaaliturvaan

Päivähoidon sijaan lainsäädännössä on alettu käyttää termiä *varhaiskasvatus* ja se on siirretty sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle. Tavallisen lainsäädännön muutosten vuoksi perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaisilla sivistyksellisillä oikeuksilla on alettu nähdä merkitystä myös varhaiskasvatuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa ja perustuslain näkökulmasta varhaiskasvatusta tuleekin nykyisin arvioida sekä sosiaalisena että sivistyksellisenä oikeutena. Perustuslakivaliokunnan käytännössä varhaiskasvatusta koskevaa säätelyä on arvioitu kuitenkin yhä ensisijaisesti 19 §:n 3 momentin mukaisena sosiaalipalveluna ja katsottu varhaiskasvatuspalvelujen olevan osa perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaista palvelujärjestelmää. Huomioitava on, että varhaiskasvatukseen ei kuitenkaan enää sovelleta sosiaalihuollon järjestelmiä koskevia säädöksiä. Perustuslain terminologiaa voidaankin pitää autonomisena suhteessa varhaiskasvatusturvaan. (PeVL 12/2015 vp; PeVL 21/2016 vp; PeVL 17/2018 vp).

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Varhaiskasvatus toteuttaa etenkin perustuslain 19 §:n 3 momentissa asetettua julkisen vallan velvollisuutta tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu (PeVL 12/2015 vp, PeVL 17/2018 vp, PeVL 21/2016 vp, PeVL 41/2021 vp). Sosiaalipalveluna siihen kohdistuu riittävyysvaatimus (HE 309/1993 vp, s. 71; PeVL 11/1995 vp; PeVL 12/2015 vp; PeVL 17/2018 vp). Kun arvioidaan palvelujen riittävyttä, tulisi palvelujen esitöiden mukaan luoda lähtökohtaisesti jokaiselle ihmiselle mahdollisuus toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993 vp, s. 71).

Ehdotuksella edistettäisiin tilapäistä suojelua hakevien tai saavien, kansainvälistä suojelua hakevien sekä paperittomien lasten pääsyä varhaiskasvatukseen pariin, mikä edistäisi näiden lasten sivistyksellisiä oikeuksia. Ehdotuksella edistettäisiin myös näiden perheiden ja lasten hyvinvointia ja integroitumista Suomeen.

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuussäännöksen esitöissä on todettu pykälän ilmaisevan paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta (HE 309/1993 vp, s. 42). Tosiasiallisella yhdenvertaisuudella tarkoitetaan muun muassa yhdenvertaisuutta, joka toteutuu lopputulosten suhteen kaikille erilaisista lähtökohdista ja mahdollisuuksista riippumatta. Tosiasiallinen yhdenvertaisuus kiinnittää huomiota yhteiskunnassa esiintyvään eriarvoisuuteen ja edistää myös eriarvoisuuden poistamista. Eriarvoisuuden syynä

voi olla esimerkiksi lainsäädäntö tai julkisen vallan toimet. Julkisella vallalla saattaa olla positiivisia toimimisvelvoitteita, jotta tosiasiallinen yhdenvertaisuus toteutuisi. (Ks. Ojanen—Scheinin 2010.)

Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia kansalaisille, että asetettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa. Perustuslakivaliokunta on korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (HE 309/1993 vp, s. 43, ja siinä mainitut perustuslakivaliokunnan lausunnot sekä esim. PeVL 59/2002 vp, PeVL 1/2006 vp, PeVL 38/2006 vp, PeVL 28/2009 vp, PeVL 64/2010 vp, PeVL 2/2011 vp, PeVL 12/2011 vp, PeVL 11/2012 vp).

Perustuslakivaliokunta on painottanut oikeutta varhaiskasvatukseen nimenomaan lapsen oikeutena ja 6 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, on siinä olennainen (PeVL 12/2015 vp). Säännöksellä on esitöiden mukaan haluttu korostaa, että lapsia tulee kohdella paitsi aikuisväestöön nähden tasa-arvoisena, periaatteessa yhtäläiset perusoikeudet omaavina ihmisinä, myös keskenään yhdenvertaisina. Toisaalta lapset tarvitsevat vajaavaltaisina ja aikuisväestöä heikompana ryhmänä erityistä suojelua ja huolenpitoa. Säännös tarjoaakin perustan myös lasten tasa-arvoisen aseman aikuisväestöön nähden turvaamaan tarvittavalle lasten positiiviselle erityiskohtelulle (HE 309/1993 vp, s. 45).

Ehdotettu sääntely pyrkii lisäämään varhaiskasvatuspalvelujen yhdenvertaista saavutettavuutta kannustamalla kuntia järjestämään varhaiskasvatusta vapaaehtoisesti ja saamaan useampia lapsiryhmiä, eli myös tilapäistä tai kansainvälistä suojelua tarvitsevat lapset sekä paperittomat lapset, varhaiskasvatukseen piiriin. Siten pyritään saamaan heidät tosiasiallisesti yhdenvertaiseen asemaan muiden varhaiskasvatukseen jo oikeutettujen lasten kanssa. Sääntely vahvistaisi lasten yhdenvertaisuutta myös 6 §:n 1—2 momenttien osalta: säännösten mukaan kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Alkuperällä tarkoitetaan säännöksessä sekä kansallista ja etnistä että yhteiskunnallista alkuperää (HE 309/1993 vp, s. 44).

Perusoikeuksien turvaaminen

Perustuslain 22 §:ssä säädetään julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Keskeinen keino on perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmen-tävän lainsäädännön säätäminen (PeVL 43/2020 vp, ks. HE 309/1993 vp, s. 75). Perusoikeuksien turvaamisen velvoitteesta on perustuslakivaliokunnan mukaan johdettavissa lainsäätäjään kohdistuva velvoite järjestää perustuslain 19 §:n mukaiset tukijärjestelmät sellaisiksi, että yksilöillä on riittävät tosiasialliset mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa (PeVL 17/2018 vp). Esitys edistäisi myös perustuslain 22 §:n mukaista velvoitetta.

Kansainväliset ihmisoikeussopimukset

Suomessa vuonna 1976 voimaan saatetun taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 6/1976) 10 artiklassa määrätään, että erityisiin suojelu- ja avustustoimenpiteisiin olisi ryhdyttävä kaikkiin lapsiin ja nuoriin henkilöihin nähden ilman syntyperään tai muihin seikkoihin perustuvaa syrjintää. Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea on lausunut sopimukseen liittyen valtioiden velvollisuuksista pakolaisia ja siirtolaisia kohtaan. Se on muistuttanut erityisesti, että syrjinnältä suojelun ehdoksi ei voi asettaa sitä, että yksilöllä on oltava laillinen asema isäntämaassa. Komitea on

todennut, että kaikilla valtioissa olevilla — henkilöasiakirjattomat mukaan lukien — lapsilla on oikeus saada opetusta, riittävää ravintoa ja edullista terveydenhuoltoa. (E/C.12/GC/20, kohta 30; E/C.12/2017/1, kohta 30.) Komitea huomauttaa, että pääsy koulutukseen ja työhön ovat tärkeitä keinoja integroitua ja vähentävät pakolaisten ja siirtolaisten tarvetta yhteiskunnan tuelle tai yksityisten hyväntekeväisyydelle (E/C.12/2017/1, kohta 6).

Yleissopimuksen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 18—19/1990) eli Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen pöytäkirjan 2 artiklan mukaan keneltäkään ei saa kieltää oikeutta koulutukseen, ja hoitaessaan kasvatuksen ja opetuksen alalla omaksumiaan tehtäviä valtion tulee kunnioittaa vanhempien oikeutta varmistaa lapsilleen heidän omien uskonnollisten ja aatteellisten vakaumustensa mukainen kasvatusta ja opetus. Sopimuksen 14 artiklassa kielletään syrjintä, ja kaikkalainen syrjinnän kieltäminen sisältyy myös sen kahdennentoista pöytäkirjan 1 artiklaan.

Lapsen oikeuksien sopimus (SopS 59—60/1991) velvoittaa sopimusvaltiot turvaamaan sopimukseen kirjattujen lasten oikeuksien toteutumisen kaikille niiden lainkäyttövallan alaisille lapsille ilman minkäänlaista erottelua (2 artiklan 1 kohta). Valtioiden velvollisuudet koskevat siis jokaista valtion alueella olevaa lasta, ja velvollisuuksia sovelletaan valtion rajojen sisäpuolella, mukaan lukien lapsiin, jotka tulevat valtion lainkäyttövallan alaisiksi pyrkiessään valtion alueelle. Oikeuksista nauttimista ei ole rajattu lapsiin, jotka ovat sopimusvaltion kansalaisia, ja siten oikeuksien on oltava – jollei yleissopimuksessa nimenomaisesti muuta mainita – kaikkien lasten käytettävissä, mukaan lukien turvapaikanhakija-, pakolais- ja siirtolaislapset, riippumatta heidän kansalaisuudestaan, siirtolaisasemastaan tai kansalaisuudettomuudestaan. (CRC/C/GC/6, 12 kohta.) Sopimuksen 3 artikla määrää sopimusvaltion turvaamaan lapselle hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon ottaen huomioon hänen vanhempiensa, laillisten huoltajiensa tai muiden hänestä oikeudellisessa vastuussa olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet. Tähän pyrkiessään sopimusvaltioiden tulee ryhtyä kaikkiin tarpeellisiin lainsäädäntö- ja hallintotoimiin. Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelinten toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Sopimuksen 4 artiklan mukaan sopimusvaltioiden tulee ryhtyä taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteuttamiseksi mahdollisimman täysimääräisesti tällaisiin toimiin käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan ja tarvittaessa kansainvälisen yhteistyön puitteissa. Sopimuksen 18 artiklassa edellytetään sopimusvaltioiden antavan vanhemmille ja muille laillisille huoltajille asianmukaista apua heidän hoitaessaan lastenkasvatustehtäväänsä sekä huolehtivan lastensuojelulaitosten ja -palvelujen kehittämisestä. Asianmukaisiin toimiin on 18 artiklan mukaan ryhdyttävä, jotta työssäkäyvien vanhempien lapsilla on oikeus hyödyntää heille tarkoitettuja lastenhoitopalveluita ja -laitoksia. Sopimuksen 22 artiklan 1 kohta määrää sopimusvaltioita ryhtymään toimiin, jotta pakolaisen asemaa anova lapsi tai pakolaiseksi kansainvälisen tai kansallisen oikeuden ja menettelytapojen mukaan luokiteltava lapsi saa asianmukaista suojelua ja humanitaarista apua voidakseen nauttia sopimusvaltiossa tunnustetuista oikeuksista.

Lapsen oikeuksien komitean yleiskommenttien mukaan pakolaistilanteissa olevat lapset ovat erityisen alttiita oikeuksiensa loukkauksille ja siten haavoittuvassa asemassa olevia (esim. CRC/C/GC/19, 3 kohta; CRC/C/GC/12, 123 kohta). Lapsi voi olla haavoittuvassa asemassa myös muun muassa siirtolaisuus- ja oleskeluoikeusasemansa sekä kansalaisasemansa vuoksi (CRC/C/GC/22, 3 kohta).

Vuonna 2016 lapsen oikeuksien komitea antoi 19:n yleiskommenttinsa, jossa se käsittelee julkista budjetointia lasten oikeuksien toteuttamiseksi eli lapsen oikeuksien sopimuksen 4 artiklaa. Sen mukaan sopimusvaltioiden tulisi arvioida lapsen oikeuksiin kohdistuvia vaikutuksia

varmistaa lainsäädännön, politiikkojen ja ohjelmien vaikutuksen kaikkiin lapsiin kansallisella ja paikallisella tasolla, erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiin, joilla voi olla erityistarpeita ja joiden oikeuksien toteutuminen tästä syystä edellyttää suhteellisesti suurempaa osuutta määrärahoista. (CRC/C/GC/, 47 kohta.)

Lapsen oikeuksien komitea on vuonna 2017 antamissaan 22.—23:nnessa yleiskommenteissa lasten ihmisoikeuksiin ja kansainväliseen siirtolaisuuteen liittyen korostanut, että lapsilla on kansainvälisen siirtolaisuuden yhteydessä heidän asemastaan riippumatta oltava täysimääräinen pääsy kaikenlaisiin ja kaikenlaisiin koulutukseen, myös varhaiskasvatukseen ja ammatilliseen koulutukseen, yhdenvertaisesti sen maan kansalaisten kanssa, jossa kyseiset lapset asuvat. Sen mukaan valtioiden tulisi varmistaa kaikkien siirtolaislasten yhdenvertainen pääsy laadukkaaseen ja ketään syrjimättömään koulutukseen heidän siirtolaisasemastaan riippumatta. Siirtolaisten mahdollisen erilaisen kohtelun on komitean mukaan oltava lainmukaista ja suhteellista ja sillä on oltava oikeutettu tavoite. Lapsen etua sekä kansainvälisiä ihmisoikeusnormeja ja –standardeja tulee noudattaa. Sopimusvaltioiden tulisi lisäksi varmistaa, että siirtolaislapset ja heidän perheensä kotoutetaan vastaanottaviin yhteiskuntiin toteuttamalla tehokkaasti heidän ihmisoikeutensa ja pääsyt palveluihin yhdenvertaisesti kansalaisten kanssa. (CRC/C/GC/23, 59 kohta; CRC/C/GC/22, 22 kohta.) Komitea huomauttaa, kuinka yhdenvertaisen kohtelun periaate edellyttää, että valtiot poistavat kaikenlaisen siirtolaislasten syrjinnän ja hyväksyvät asianmukaisia ja sukupuolen huomioivia säännöksiä koulutuksen esteiden poistamiseksi. Siten tarvittaessa tarvitaan kohdennettuja toimenpiteitä, mukaan lukien ylimääräistä kielenopetusta, lisähenkilökuntaa tai muuta kulttuurien välistä tukea ilman minkäänlaista syrjintää. Yleiskommentissa valtioita kannustetaan osoittamaan henkilökuntaa helpottaakseen siirtolaislasten koulutukseen pääsyä ja edistääkseen siirtolaislasten sopeutumista kouluun. Lisäksi valtioiden tulisi ryhtyä toimenpiteisiin, joilla pyritään kieltämään ja ehkäisemään kaikenlaista koulutuksellista eriytymistä sen varmistamiseksi, että siirtolaislapset oppivat uutta kieltä, mikä edistää tehokasta kotoutumista. Valtioiden pyrkimyksiin tulisi sisältyä varhaiskasvatuksen ja psykososiaalisen tuen tarjoaminen. (CRC/C/GC/23, 62 kohta.)

Ehdotus edistäisi kansainvälisten ihmisoikeussopimusten toteutumista. Varhaiskasvatuksen hyödyt saattavat olla kaikista arvokkaimpia haavoittuvimmassa asemassa oleville lapsille, kuten tilapäistä tai kansainvälistä suojelua tarvitseville tai paperittomille lapsille. Varhaiskasvatuksen piiriin pääsy voi edistää heidän kielen oppimistaan, integroitumistaan ja lapsen oikeuksiensa toteutumista. Siten esitys on ihmisoikeusmyönteinen ja lapsen oikeuksia tukeva.

Kuntien itsehallinto

Perustuslain 121 §:n 1—2 momenttien mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon ja kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kuntalain (410/2015) 7 §:ssä säädetään kunnan hoitavan itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa sekä sille laissa säädetyt tehtävät.

Esityksellä ei olisi vaikutusta kuntien itsehallintoon, sillä se ei muuttaisi kuntien varhaiskasvatuksen järjestämisvelvoitteita. Kunnat ovat tosiasiaassa tarjonneet varhaiskasvatusta tilapäistä tai kansainvälistä suojelua tarvitseville sekä paperittomille lapsille ilman siihen velvoittavaa säännöstä ja esityksessä ehdotetun avustuksen myötä tätä toimintaa voitaisiin rahoittaa.

Asetuksen antaminen

Perustuslain 80 §:n mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin sää-

dettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Perustuslakivaliokunnan käytännössä asetuksenantovaltuuksien on vaadittu olevan täsmällisiä ja tarkkarajaisia.

Ehdotus sisältäisi laintasoisen rajauksen siitä, ketkä tahot avustusta voivat saada ja mistä lapsiryhmistä ja toiminnasta sitä voi saada. Asetuksenantovaltuuden mukaan erityisavustuksen myöntämisperusteista ja käyttökohteista voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Myöntämisperusteilla tarkoitettaisiin avustettavan varhaiskasvatustoiminnan tarkempaa määrittelyä sekä korvaussummia. Käyttökohteilla tarkoitettaisiin niitä kustannuksia, joihin avustusta voisi käyttää. Vastaava asetuksenantovaltuus on hiljattain hyväksytty osana lakia 489/2022.

Esityksen liitteenä olevassa asetusluonnoksessa ehdotetaan, että avustusta myönnettäisiin säännölliseen, vähintään 10 päivää kalenterikuukaudessa suunniteltuun varhaiskasvatustoimintaan, valtakunnallisten keskimääräisten kustannusten mukaisesti ja lapsikohtaisesti. Käyttökohteita olisivat varhaiskasvatuksen tavanomaiset käyttökustannukset.

Asetuksenantovaltuuden katsotaan olevan täsmällinen ja tarkkarajainen ja täyttävän perustuslain 80 §:n vaatimukset.

Säätämisyjärjestys

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 1 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 1410/2014, 532/2017, 957/2017, 716/2018, 315/2019, 1083/2020, 1220/2020, 1114/2021 ja 489/2022, uusi 7 momentti sekä lakiin siitä lailla 532/2017 kumotun 46 §:n tilalle uusi 46 § seuraavasti:

1 §

Soveltamisala

Tässä laissa säädetään lisäksi erityisavustuksen myöntämisestä tilapäistä suojelua hakevien tai saavien, kansainvälistä suojelua hakevien taikka paperittomien lasten varhaiskasvatuksen järjestämiseen.

46 §

Tilapäistä suojelua hakevien tai saavien, kansainvälistä suojelua hakevien taikka paperittomien lasten varhaiskasvatukseen myönnettävä erityisavustus

Kunnalle tai kuntayhtymälle voidaan myöntää erityisavustusta sellaisten tilapäistä suojelua hakevien tai saavien, kansainvälistä suojelua hakevien taikka paperittomien lasten varhaiskasvatuslain mukaisen varhaiskasvatuksen järjestämiseen, joilla ei ole kotikuntalain (201/1994) mukaista kotikuntaa, valtion talousarviossa tarkoitukseen osoitetun määrärahan puitteissa. Kunta tai kuntayhtymä voi sisällyttää hakemukseen myös yksityistä varhaiskasvatusta. Erityisavustusta ei myönnetä avoimeen varhaiskasvatustoimintaan.

Edellä 1 momentissa tarkoitetaan *kansainvälistä suojelua hakevalla lapsella* ulkomaalaista lasta, joka on hakenut kansainvälistä suojelua ulkomaalaislain (301/2004) 95 §:n mukaisesti ja *tilapäistä suojelua hakevalla tai saavalla lapsella* ulkomaalaislain 109 §:ssä tarkoitettua suojelua hakenutta tai saanutta ulkomaalaista lasta. *Paperittomalla lapsella* tarkoitetaan lasta, jonka oleskeluoikeus Suomessa on ulkomaalaislain 40 §:n 3 momentin mukaisesti päättynyt.

Tässä pykälässä tarkoitettun erityisavustuksen myöntämisperusteista ja käyttökohteista voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Tässä pykälässä tarkoitettu erityisavustus voi kattaa valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta aiheutuvien laskennallisten kokonaiskustannusten täyden määrän.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2023.

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri Sanna Marin

..ministeri Etunimi Sukunimi

*Liitteet
Rinnakkaisteksti*

Laki

opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 1 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 1410/2014, 532/2017, 957/2017, 716/2018, 315/2019, 1083/2020, 1220/2020, 1114/2021 ja 489/2022, uusi 7 momentti sekä lakiin siitä lailla 532/2017 kumotun 46 §:n tilalle uusi 46 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §
Soveltamisala

1 §
Soveltamisala

Tässä laissa säädetään lisäksi erityisavustuksen myöntämisestä tilapäistä suojelua hakevien tai saavien, kansainvälistä suojelua hakevien taikka paperittomien lasten varhaiskasvatuksen järjestämiseen.

46 §

Tilapäistä suojelua hakevien tai saavien, kansainvälistä suojelua hakevien taikka paperittomien lasten varhaiskasvatukseen myönnettävä erityisavustus

Kunnalle tai kuntayhtymälle voidaan myöntää erityisavustusta sellaisten tilapäistä suojelua hakevien tai saavien, kansainvälistä suojelua hakevien taikka paperittomien lasten varhaiskasvatuslain mukaisen varhaiskasvatuksen järjestämiseen, joilla ei ole kotikuntain (201/1994) mukaista kotikuntaa, valtion talousarviossa tarkoitukseen osoitetun määrärahan puitteissa. Kunta tai kuntayhtymä voi sisällyttää hakemukseen myös yksityistä varhaiskasvatusta. Erityisavustusta ei myönnetä avoimeen varhaiskasvatustoimintaan.

Edellä 1 momentissa tarkoitetaan kansainvälistä suojelua hakevalla lapsella ulkomaalaista lasta, joka on hakenut kansainvälistä suojelua ulkomaalaislain (301/2004) 95 §:n mukaisesti ja tilapäistä suojelua hakevalla tai saavalla lapsella ulkomaalaislain 109 §:ssä tarkoitettua suojelua hakenutta tai saanutta ulkomaalaista lasta. Paperittomalla lapsella tarkoitetaan lasta, jonka oleskeluoikeus Suomessa on ulkomaalaislain 40 §:n 3 momentin mukaisesti päättynyt.

Tässä pykälässä tarkoitetun erityisavustuksen myöntämisperusteista ja käyttökohteista voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Tässä pykälässä tarkoitettu erityisavustus voi kattaa valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta aiheutuvien laskennallisten kokonaiskustannusten täyden määrän.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2023.

Valtioneuvoston asetus

erityisavustuksesta tilapäistä suojelua hakevien tai saavien, kansainvälistä suojelua hakevien taikka paperittomien lasten varhaiskasvatuksen järjestämiseen

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 46 §:n nojalla:

1 §

Soveltamisala

Tässä asetuksessa säädetään sellaisten tilapäistä suojelua hakevien tai saavien, kansainvälistä suojelua hakevien taikka paperittomien lasten varhaiskasvatuslain (540/2018) mukaisen varhaiskasvatuksen järjestämiseen, joilla ei ole kotikuntalain (201/1994) mukaista kotikuntaa, myönnettävän erityisavustuksen myöntämisperusteista ja käyttökohteista.

2 §

Erityisavustuksen myöntämisperusteet

Erityisavustusta myönnetään niiden kuukausien perusteella, jolloin lapsen osallistumisesta varhaiskasvatukseen on tehty päätös tai sopimus. Erityisavustusta myönnetään sellaisesta kalenterikuukaudesta, jona lapsen varhaiskasvatuspäätöksessä päätetty tai sopimuksessa sovittu varhaiskasvatuspäivien määrä on vähintään 10 päivää.

Kutakin varhaiskasvatuksessa ollutta alle kolmivuotiaista lasta kohden myönnetään valtionavustusta 1725,00 euroa kuukaudessa.

Kutakin enemmän kuin viisi tuntia päivässä varhaiskasvatuksessa ollutta kolme vuotta täyttänyttä lasta kohden myönnetään valtionavustusta 1038,00 euroa kuukaudessa.

Kutakin enintään viisi tuntia päivässä varhaiskasvatuksessa ollutta kolme vuotta täyttänyttä lasta kohden myönnetään valtionavustusta 547,00 euroa kuukaudessa.

3 §

Käyttökohteet

Erityisavustusta myönnetään käytettäväksi varhaiskasvatuslain mukaisen kasvatus-, opetus- ja hoitohenkilöstön palkkakuluihin, tilakustannuksiin, aineisiin, tarvikkeisiin ja tavaroihin sekä kunnalle syntyviin yksityisen varhaiskasvatuksen hankinta- ja tukikustannuksiin.

4 §

Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2023.