

LAPS/84/2024, 6.8.2024

Lapsiasiavaltuutetun lausunto oikeusministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta laiksi yhdenvertaisuuslain muuttamisesta

Viite: VN/15985/2024

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991, LOS), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitysluonnosta yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yhdenvertaisuuslakia varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuuden edistämismääräyksen osalta. Yhdenvertaisuuslain 6a §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä säädettäisiin nykyisten varhaiskasvatuksen toimipaikkakohtaisten suunnitelmien sijaan velvoitteesta laatia varhaiskasvatuksen järjestäjää ja palveluntuottajaa koskeva yksi suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Muutoksen myötä yhdenvertaisuuslaki ei enää velvoittaisi varhaiskasvatuksen järjestäjiä ja palveluntuottajia laatimaan varhaiskasvatuksen toiminnallisia toimipaikkakohtaisia yhdenvertaisuussuunnitelmia.

Esityksen tavoitteena on vähentää kuntien ja yksityisten varhaiskasvatuksen palveluntuottajien tehtäviä. Samalla velvoitteen aiheuttamat kustannukset poistuvat. Esitys perustuu pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjaukseen ja on osa laajempaa normienpurkutavoitetta

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Lapsiasiavaltuutettu vastustaa esitettyä muutosta poistaa toimipaikkakohtaisten yhdenvertaisuussuunnitelmien laatimisvelvollisuus.



- Lainvalmistelu tulisi vähintään keskeyttää, kunnes valmisteilla oleva selvitys varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmien tueksi ja tietopohjan kartuttamiseksi on valmistunut.
- Muutosesitys on erityisen valitettava lasten osallistumisoikeuksien näkökulmasta. Toiminnallinen toimipaikkakohtainen yhdenvertaisuussuunnitelma on erinomainen paikka sekä ottaa lapset mukaan yhdenvertaisuustyöhön että toteuttaa ihmisoikeuskasvatusta.
- Lasten kuuleminen tulee turvata lain tasolla kaikissa sääntelyvaihtoehdoissa.
- Esitys on selkeässä ristiriidassa YK:n lapsen oikeuksien Suomelle kesäkuussa 2023 antamien suositusten kanssa.
- Esitys on ristiriidassa valtioneuvoston yhdenvertaisuustiedoksiannon, rasismin torjumisen ja yhdenvertaisuuden edistämisen toimenpideohjelman sekä usean hallitusohjelman tavoitteen kanssa.
- Esitysluonnoksen tulisi sisältää selkeä ja huolellinen lapsivaikutuksen arviointi, jossa arvioidaan niin suorat ja välilliset kuin lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutukset lapsiin.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Esitetyt muutokset ovat lapsen edun vastaisia

Varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuuden edistämismuutoksia koskeva yhdenvertaisuuslain 6a § tuli voimaan 1.6.2023. Sääntely saattoi varhaiskasvatuksen suunnitteluvollisuuden osalta samalle tasolle kuin muut koulutusasteet ja toi siten yhteneväisyyttä yhdenvertaisuuden huomiointiin eri koulutusasteilla. Lain siirtymäsäännöksen mukaan toimipaikkakohtaisten yhdenvertaisuussuunnitelmien tulee olla laadittuina kahden vuoden kuluessa lain voimaantulosta eli 1.6.2025 mennessä. Kyseistä lakimuutosta koskevan hallituksen esityksen mukaan yhdenvertaisuussuunnittelu auttaisi huomioimaan yhdenvertaisuuden toteutumista varhaiskasvatuksessa ja voisi parhaimmillaan auttaa puuttamaan syrjintään ja ennalta ehkäisemään sitä. Muutoksen arvioitiin edistävän erityisesti heikoimmassa asemassa olevien lasten ja lapsiperheiden yhdenvertaisuuden



toteutumista.¹ **Lapsiasiavaltuutettu kannatti sääntelyuudistusta ja katsoi sen tukevan yhdenvertaisuuden edistämistä varhaisesta lapsuudesta lähtien².**

Nyt esitettävät muutokset, joilla poistettaisiin toimipaikkakohtaisten yhdenvertaisuussuunnitelmien laatimisvelvollisuus, ovat lapsen edun vastaisia eikä lapsiasiavaltuutettu siten kannata niitä. Vaikka lapsiasiavaltuutettu on yhtä mieltä siitä, että varhaiskasvatuksessa tehtävän hallinnollisen työn taakkaa tulisi keventää, ei esityksen taustalla oleva norminpurkutavoite ole hyväksyttävä peruste toimenpiteille, jotka uhkaavat heikentää lapsen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista merkittäväällä tavalla. Saavutettavat säästöt on arvioitu varsin pieniksi ja käsityksemme mukaan yhdenvertaisuussuunnittelu on jo monissa paikoin hyvässä käynnissä.

Lapsiasiavaltuutetun tavatessa lapsia ja nuoria, yhdenvertaisuuteen ja syrjintään liittyvät kysymykset nousevat toistuvasti esiin. Lapsiasiavaltuutetun vuoden 2021 painopisteenä oli yhdenvertaisuus, ja vuoden aikana tavattiin useita lapsiryhmiä, joiden kanssa keskusteltiin nimenomaisesti yhdenvertaisuusasioista ja syrjintäkokemuksista³. Nuoret pohtivat viisaasti, että mikäli moninaisuutta kunnioitettaisiin ja huomioitaisiin systemaattisesti jo varhaiskasvatuksesta lähtien, oppisivat lapset kunnioittamaan erilaisuutta paremmin, millä saattaisi olla ennalta ehkäisevää vaikutusta esimerkiksi kiusaamiseen. Oivaltavissa pohdinnoissaan nuoret sanoittavat varhaiskasvatuksessa tehtävän työn vaikuttavuuden ytimen. Mahdollisimman varhaisella työskentelyllä ja ongelmiin puuttumisella voidaan ehkäistä syrjivien asenteiden muodostumista ja estää ongelmien kasvamista niin suuriksi, että niiden korjaaminen on huomattavasti vaikeampaa ja kalliimpaa.

Lapsiasiavaltuutettu pitää erityisen valitettavana sitä, että muutoksia esitetään ennen kuin saatavilla on tutkittua tietoa toisaalta toiminnallisen yhdenvertaisuussuunnittelun hyödyistä ja toisaalta siihen kuluvaan työmäärästä. **Lainvalmistelu tulisi vähintään keskeyttää, kunnes valmisteilla oleva varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmien tueksi ja tietopohjan kartuttamiseksi laadittava selvitys on valmistunut.** Nykyinen toiminta on vastoin hallituksen omaa tavoitetta edistää lainvalmistelun laadukasta ja tietoperusteista vaikutusarviointia⁴. Poukkoileva politiikka ei anna kentälle työrauhaa, jota työvoimapulasta kärsivällä alalla tarvittaisiin tällä hetkellä kipeästi. Lisäksi sekaannusta on omiaan aiheuttamaan se, ettei tasa-arvolain mukainen velvoite tasa-arvosuunnitelman laatimisesta ole poistumassa.

Lapsen oikeus osallisuuteen ja tietoon

Jokaiselle lapsella on perus- ja ihmisoikeus saada näkemyksensä kuulluksi ja huomioiduksi (PL 6.3 § ja LOS 12 art). Lapsilla on ajatuksia, kokemuksia ja ideoita, joita aikuisten on omista lähtökohdistaan mahdoton tavoittaa ja jotka voivat olla ratkaisevan tärkeitä tehokkaalle yhdenvertaisuustyölle. Lisäksi lapsella on oikeus saada ikä- ja kehitystasonsa mukaisesti tietoa itselleen ja muille ihmisille kuuluvista oikeuksista.

Muutosesitys on erityisen valitettava lasten osallistumisoikeuksien näkökulmasta. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan toiminnallinen toimipaikkakohtainen yhdenvertaisuussuunnitelma on erinomainen paikka sekä ottaa lapset mukaan yhdenvertaisuustyöhön että toteuttaa ihmisoikeuskasvatusta. Nämä hyödyt tunnistettiin myös yhdenvertaisuussuunnitelmavelvollisuutta koskevassa hallituksen esityksessä, jossa todetaan seuraavaa: ”Lapset on myös mahdollista osallistaa yhdenvertaisuussuunnitteluun heidän ikänsä ja kehitystasonsa huomioiden. Lasten osallistaminen suunnitteluun tukee lasten kykyä kohdata ja kunnioittaa erilaisuutta ja monimuotoisuutta. Parhaimmillaan osallistuminen lisää myös lasten tietoisuutta omista oikeuksistaan.”⁵ Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että suunnittelutyön tekeminen yhdessä lasten kanssa päiväkodin arjessa vähentää suunnittelutyöstä tulevaa hallinnollista taakkaa.

Yhdenvertaisuuslain 6a §:n 3 momentin mukaan lapsille ja heidän huoltajilleen on varattava mahdollisuus tulla kuulluiksi edistämistoimenpiteistä. Esitysluonnoksen mukaan ”kun yhdenvertaisuuden edistämistehtävän painopiste siirtyisi toimipaikoista yleisemmälle tasolle, ei lasten ja heidän huoltajiensa kuulemisesta sisällytettäisi pykälään nimenomaista velvoitetta. Vastaavalla tavalla myöskään viranomaisen 5 §:n mukaisen edistämisen ja suunnitteluvälvoitteen yhteydessä ei ole säädetty nimenomaisista kuulemisvelvoitteista. Kuulemisia voitaisiin kuitenkin toteuttaa esimerkiksi yhdenvertaisuustilanteen arvioimiseksi varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan harkinnan mukaan.”

Lapsiasiavaltuutettu näkee asian päinvastoin: kun yhdenvertaisuussuunnittelu siirtyy toimipaikkojen ulkopuolelle, korostuu lasten ja vanhempien kuulemisvelvoitteen säätämisen merkitys entisestään. Mitä kauemmaksi toiminta erkaantuu lasten arjesta, sitä suuremmat ovat riskit lasten näkemysten ohittamisesta. **Lasten osallistumisoikeuksien turvaamiseksi on välttämättömänä, että lasten näkemysten selvittämisestä ja huomioimisesta säädetään lain tasolla kaikissa sääntelyvaihtoehdoissa.**

Esitysluonnos on ristiriitainen YK:n lapsen oikeuksien komitean suositusten ja hallitusohjelman kanssa

Lapset ja nuoret kohtaavat Suomessa tänä päivänä hälyttävän paljon rasismia, syrjintää ja häirintää, minkä myös YK:n lapsen oikeuksien sopimusta valvova lapsen oikeuksien komitea on pannut merkille. Komitea totesi Suomelle 2023 antamissaan loppupäätelmissä olevansa syvästi huolestunut lapsiin ja nuoriin sukupuolen, iän, kielen, kansallisen tai etnisen alkuperän tai maahanmuuttaja-taustan perusteella sekä vammaisiin lapsiin sekä lesbo-, homo-, bi-, trans- ja inter-sukupuolisiin lapsiin kohdistuvasta jatkuvasta syrjinnästä ja kiusaamisesta ja suositteli syrjinnän vastaisen työn vahvistamista ja pyrkimystä tehostaa entisestään kohdennettujen yhdenvertaisuuteen tähtäävien toimenpiteiden vaikutusta.⁶

Esitys on komitean suosituksiin nähden selkeässä ristiriidassa.

Esitys on ristiriidassa myös valtioneuvoston yhdenvertaisuuden, tasa-arvon ja syrjimättömyyden edistämistä koskevan tiedonannon⁷ sekä siihen perustuvan rasismien torjumista ja yhdenvertaisuuden edistämistä koskevan toimintaohjelmaluonnoksen⁸ tavoitteiden ja toimenpiteiden kanssa.

Esitetty muutos on lisäksi ongelmallinen hallitusohjelman maahanmuuttajataustaisten perheiden lasten osallistumisastetta varhaiskasvatuksessa lisäävän tavoitteen kanssa⁹. Tavoitteen toteutuminen edellyttää, että varhaiskasvatuksen ympäristö on ehdottoman antirasistinen ja kaikkien lasten ja perheiden näkökulmasta turvallinen. Sama koskee vakavasta työvoimapulasta kärsivää varhaiskasvatusta työpaikkana. **Yhdenvertaisuutta edistävien velvoitteiden poistaminen ei ole omiaan lisäämään varhaiskasvatuksen houkuttelevuutta työpaikkana ja antaa huolestuttavan viestin alan suhtautumisesta moninaisuuteen.**

Esitysluonnoksen lapsivaikutuksia arvioitava tarkemmin

Varhaiskasvatuslain 6a §:n lisäämistä koskevan hallituksen esityksen kohdassa Lapsi- ja perhevaikutukset todetaan seuraavasti: ”Esitettävistä muutoksista erityisesti yhdenvertaisuussuunnittelun laajentuminen koskemaan varhaiskasvatusta toimipaikkakohtaisesti liittyy lapsen etuun ja sillä on suoraan lapsiin kohdistuvia vaikutuksia.” Samassa kohdassa muutoksen arvioidaan edistävän erityisesti heikoimmassa asemassa olevien lasten ja lapsiperheiden oikeuksien toteutumista.¹⁰

Nyt lausuttavana oleva esitysluonnos ei sisällä nimenomaista lapsivaikutusten arviointia koskevaa osiota. Esitysluonnoksessa kuvataan perusteellisesti ne taloudelliset vaikutukset, joita suunnitteluvollisuudesta luopumisesta odotetaan syntyvän. Sen sijaan niitä kustannuksia ja muita konkreettisia seurauksia, joita pitkäjänteistä yhdenvertaisuussuunnittelusta luovuttaessa syntyy, ei arvioida riittävästi. Esitysluonnoksessa asia kuitataan pitkälti toteamalla, että ”koska yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain muutokset ovat olleet voimassa hyvin lyhyen aikaa eikä aiheesta ole tehty vielä esimerkiksi selvitystä tai tutkimusta, ei varhaiskasvatuksen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnittelua koskevan sääntelyn tosiasiallisia vaikutuksia ole mahdollista vielä todentaa”. **Tähän liittyen lapsiasiavaltuutettu toistaa näkemyksensä, jonka mukaan lainvalmistelussa tulisi vähintään odottaa käynnissä olevan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnittelua kartoittavan selvityksen valmistumista.** Lisäksi jatkovalmistelussa tulisi huomioida tämän esityksen ja valmisteilla olevan, paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien laatimisvelvollisuuden poistamista koskevan lakiesityksen¹¹ keskinäinen suhde ja mahdolliset kokonaisvaikutukset varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuustyöhön.

Toisaalta esitysluonnoksesta kyllä tunnustetaan, että muutoksella voi olla kielteisiä vaikutuksia yhdenvertaisuuden edistämiseen varhaiskasvatuksen toimipaikoissa ja erityisesti syrjinnän vaarassa, eli erityisen haavoittuvassa asemassa, oleville lapsille (s. 16 ja 24). Valitettavasti näille lapsen oikeuksien näkökulmasta erittäin negatiivisille vaikutuksille ei näytettäisi annettavan niille kuuluvaa painoarvoa.

Jyväskylässä 6.8.2024

Elina Pekkarinen
lapsiasiavaltuutettu

Reetta Peltonen
juristi

¹ HE 148/2022 vp s. 83

² https://lapsiasia.fi/-/laps_lausunto_siv_yhdenvertaisuuslaki-he1482022vp

³ Yhdenvertaisuus pandemian ajassa. Lapsiasiavaltuutetun vuosikertomus 2021. Saatavilla verkossa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164130>

⁴ Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023, s. 9.



⁵ HE 148/2022 vp, s. 48

⁶ YK:n lapsen oikeuksien komitean loppupäätelmät Suomen yhdistetyistä viidennestä ja kuudennesta raportista. CRC/C/FIN/CO/5-6, kohta 16.
https://um.fi/documents/35732/0/CRC_C_FIN_CO_5-6_fi+%281%29.pdf/f8e9c156-5172-0834-d6c7-201066cbc9f2?t=1691047057189

⁷ Valtioneuvoston tiedonanto yhdenvertaisuuden, tasa-arvon ja syrjimättömyyden edistämisestä suomalaisessa yhteiskunnassa. Saatavilla verkossa:
<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165110>

⁸ <https://valtioneuvosto.fi/-/luonnos-valtioneuvoston-rasismin-torjumisen-ja-yhdenvertaisuuden-edistamisen-toimenpideohjelmasta-lausuntokierrokselle>

⁹ Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023, s. 81.

¹⁰ HE 148/2022 vp, s. 48

¹¹ <https://okm.fi/hanke?tunnus=OKM050:00/2024>