

Asia: VN/15985/2024

## **Lausuntopyyntö hallituksen esityksen luonnoksesta laiksi yhdenvertaisuuslain muuttamisesta (varhaiskasvatuksen edistämisvelvollisuus)**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Mannerheimin Lastensuojeluliiton (MLL) lausunto oikeusministeriölle

MLL vastustaa esitettyjä muutoksia, joilla kumottaisiin yhdenvertaisuuslaista säännökset toimipaikkakohtaisten yhdenvertaisuussuunnitelmien laatimisvelvoitteista, sekä kunnan velvoitteesta laatia sen alueella toimiville perhepäivähoidon ja kunnallisen avoimen varhaiskasvatustoiminnan toimijoille yhteiset yhdenvertaisuussuunnitelmat. Esitetyt muutokset heikentävät yhdenvertaisuuden suunnitelmallista edistämistä varhaiskasvatuksessa ja ovat erittäin ongelmallisia lapsen oikeuksien näkökulmasta. Esitetyt muutokset ovat myös ristiriidassa valtioneuvoston tiedonannon yhdenvertaisuuden, tasa-arvon ja syrjimättömyyden edistämisestä kanssa sekä sen valmisteilla olevan toimenpideohjelman kanssa.

Perus- ja ihmisoikeuksiin perustuva velvoite edistää yhdenvertaisuutta varhaiskasvatuksessa

Lainsäädännön on aktiivisesti toteutettava perustuslaissa turvattuja perusoikeuksia ja ihmisoikeussopimuksissa turvattuja ihmisoikeuksia. Tätä edellyttää perustuslain 22 §:n velvoite siitä, että julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Kysymys ei ole vain siitä, että lainsäädännön tulisi olla ristiriidatonta perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa, vaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista on aktiivisesti suojattava ja edistettävä. Perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä, esimerkiksi tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle (HE 309/1993 vp).

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen (lapsen oikeuksien sopimus) 4 artiklassa sopimusvaltioita vaaditaan ryhtymään "kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin" siihen sisältyvien oikeuksien panemiseksi täytäntöön. Lapsen oikeuksien sopimus edellyttää, että sopimusvaltiot kunnioittavat ja takaavat yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille niiden lainkäyttövallan alaisille lapsille (2 art.). Takaamisella tarkoitetaan myös valtion tehokkaita

positiivisia toimenpiteitä oikeuksien turvaamiseksi käytännössä. Lapsen oikeuksien komitea on yleiskommentissaan lapsen edun ensisijaisuudesta (nro 14) todennut, että syrjäntäkielto ei ole passiivinen velvollisuus, joka kieltää kaikenlaisen syrjinnän yleissopimuksen mukaisten oikeuksien nauttimisessa, vaan se edellyttää valtiolta myös ennakoivia toimenpiteitä sen takaamiseksi, että kaikilla lapsilla on todellisuudessa yhtäläiset mahdollisuudet nauttia yleissopimuksen mukaisista oikeuksistaan. Tämä edellyttää aktiivisia toimenpiteitä sellaisten tilanteiden korjaamiseksi, joissa esiintyy todellista eriarvoisuutta (kohta 41).

HE-luonnoksessa on todettu, että "(k)ansainväliset ihmisoikeussopimukset eivät sisällä nimenomaisia säännöksiä yhdenvertaisuuden edistämismittareista". Tämä ei pidä paikkaansa, sillä esim. Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimuksen (SopS 2/1998) 4 art. 2 kappaleen mukaan: "Sopimuspuolet sitoutuvat tarvittaessa ryhtymään riittäviin toimenpiteisiin täyden ja tehokkaan yhdenvertaisuuden edistämiseksi kaikilla talous- ja yhteiskuntaelämän sekä poliittisen elämän ja kulttuurielämän aloilla kansalliseen vähemmistöön ja valtaväestöön kuuluvien välillä." Kuten esitysluonnoksessa todetaan, ihmisoikeussopimukset edellyttävät sopimukseen sitoutuneita valtioita paitsi pidättäytymästä yhdenvertaisuutta loukkaavista toimista, myös aktiivisin toimin suojaamaan yksilöitä näihin kohdistuvilta oikeudenloukkauksilta. Em. pitää sisällään myös vahvan velvoitteen edistää yhdenvertaisuutta, jolla suojataan yksilöitä esimerkiksi syrjinnältä. Lisäksi kansallisessa lainsäädännössä on useita säännöksiä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Esimerkiksi varhaiskasvatustilain 3 § 1 mom. 6 kohdassa eksplisiittisesti lausutaan velvoite edistää yhdenvertaisuutta.

Lapsivaikutusten arviointi on tärkeä väline sen varmistamisessa, että perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite toteutuu lainsäädännössä lasten osalta. Lapsen oikeuksien komitea korostaa, että lapsen edun tulee ohjata kaikkien lapsiin vaikuttavan lainsäädännön valmistelua ja päätöksentekoa. Myös varhaiskasvatustilain on kirjattu velvoite lapsen edun ensisijaisuudesta (4 §): Varhaiskasvatusta suunniteltaessa, järjestettäessä tai tuotettaessa ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu. Esitysluonnoksessa olisikin tullut nostaa selkeästi esille, miten hallituksen oikeusnormien purkupäämäärä vaikuttaa lapsen edun toteutumiseen varhaiskasvatuksessa sekä lyhyellä että pitkällä tähtäimellä. Normien purkaminen ei saa heikentää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Esitysluonnoksessa ei myöskään kuvata sitä, miten esitettyjen ehdotusten toimeenpanoa on tarkoitus seurata ja miten toimeenpanossa ilmenneisiin ongelmiin tullaan puuttumaan. Kuten esitysluonnoksessa todetaan: viime kädessä säännösmuutoksen vaikutukset riippuisivat siitä, miten hyvin eri toimijat sitoutuisivat yhdenvertaisuuden tehokkaaseen edistämiseen toimipaikkakohtaisen suunnitteluvuorituksen poistamisesta huolimatta. MLL pitää erittäin ongelmallisena sitä, että esitysluonnoksen lapsivaikutusten ennakkoarviointi on erittäin suppea sekä myös sitä, että esitysluonnoksesta puuttuu suunnitelma seuranta-vaikutusten arviointia varten.

Yhdenvertaisuustilain 6 a § koskien varhaiskasvatustilain yhdenvertaisuuden edistämismittareita

tuli voimaan vasta 1.6.2023. Esitysluonnoksessa todetaan, että koska yhdenvertaisuustilain muutokset ovat olleet voimassa hyvin lyhyen aikaa eikä aiheesta ole tehty vielä esimerkiksi selvitystä tai tutkimusta, ei toimipaikkakohtaisen varhaiskasvatustilain tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnittelun tosiasiallisia vaikutuksia yhdenvertaisuuden toteutumiseen ole mahdollista vielä todentaa.

MLL pitää erittäin ongelmallisena sitä, että lainsäädäntöä, jonka tarkoituksena on ollut nimenomaan vahvistaa syrjinnälle alttiiden ja vähemmistöryhmiin kuuluvien lasten oikeuksien toteutumista, muutetaan mahdollisten minimalististen lyhyen aikavälin säästöjen vuoksi. Hallituksen

esitysluonnoksessa ei ole pystytty osoittamaan minkäänlaisia perusteita purkaa lapsen oikeuksien kannalta tarpeellisia säännöksiä.

Toimipaikkakohtainen yhdenvertaisuussuunnitelma on tärkeä

Opetushallitus on laatinut Toiminnallinen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnittelu -oppaan varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen henkilöstölle. Opas korostaa lasten aktiivista ja osallistuvaa oppimista kokonaisvaltaisena toimintana. Siihen liittyy sekä uuden tiedon oppiminen että yksilönä kehittyminen. YK:n lapsen oikeuksien komitea on yleiskommentissaan Lapsen oikeuksien täytäntöönpano varhaislapsuudessa (nro 7) todennut, että pikkulasten ihmisoikeuskasvatus tulisi juurruttaa jokapäiväisiin toimiin mm. päiväkoteihin ja varhaiskasvatusohjelmiin (kohta 33). Kun yhdenvertaisuussuunnittelu toteutetaan myös yhdenvertaisuuskasvatuksena, se on merkittävä osa laajempaa ihmisoikeuskasvatusta. Komitean mukaan lapsen oikeuksien sopimuksen 29 artiklan mukaisen Ihmisoikeuskasvatuksen tulisi olla kattava ja elinikäinen prosessi, joka aloitetaan tarkastelemalla ihmisoikeuksien taustalla olevia arvoja lasten jokapäiväisessä elämässä ja kokemuksissa (Yleiskommentti nro 1: Koulutuksen tavoitteet).

Jos velvoite toimipaikkakohtaisten yhdenvertaisuussuunnitelmien laatimiseen kumotaan, on vaikeampi ottaa suunnitteluun mukaan lapsia sekä myös lasten vanhempia. Tällöin suunnitelmien laadinta ei ole enää prosessi eikä se toteuta toiminnallisuuden sekä yhdenvertaisuuskasvatuksen päämääriä ja tavoitteita. On selvää, että tällöin ei myöskään kyetä ottamaan huomioon varhaiskasvatuksen toimipaikkojen monimuotoisuutta ja kulloisenkin paikan yksilöllisiä tarpeita.

Varhaiskasvatuksen toimipaikan ulkopuolella laaditun suunnitelman ongelmaksi todennäköisesti nousee myös toimipaikan henkilöstön sekä lasten ja heidän vanhempiansa motivointi ja sitouttaminen suunnitelman toteuttamiseen ja arviointiin. Voimassa olevan yhdenvertaisuuslain 6 a §:n 3 momentissa säädetään kuulemisvelvoitteesta yhdenvertaisuussuunnittelussa. Varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan on varattava lapsille ja heidän huoltajilleen mahdollisuus tulla kuulluiksi edistämistoimenpiteistä. Voimassa olevan lain esitöissä korostetaan, että lapset olisi hyvä ottaa mukaan suunnitelman laatimiseen lasten ikä ja kehitys huomioon ottaen osana päiväkodin tai muun varhaiskasvatuksen toimintamuodon toimintaa (HE 148/2022 vp).

Säännösmuutoksen myötä laista poistuisi myös velvoite kuulla lapsia ja näiden huoltajia edistämistoimenpiteistä sekä velvoite laatia suunnitelma yhteistyössä henkilöstön kanssa. Eesitysluonnoksessa todetaankin, että tällöin ei saavutettaisi osallistamiseen liittyviä myönteisiä vaikutuksia. Luonnoksen mukaan eri henkilöryhmien kuuleminen edistämistoimenpiteistä on mahdollista myös, vaikka tähän ei ole nimenomaista velvoitetta. MLL muistuttaa, että lapsen oikeuksien komitean mukaan olennaista on varmistaa, että kansallinen lainsäädäntö on kokonaisuudessaan täysin yhteensopiva yleissopimuksen kanssa ja että yleissopimuksen periaatteita ja määräyksiä voidaan soveltaa suoraan ja ne voidaan panna asianmukaisesti täytäntöön. Komitea korostaa, että koko yleissopimuksen tehokas täytäntöönpano edellyttää lapsen oikeuksien näkökulman kehittämistä kaikkialla hallituksen, parlamentin ja oikeuslaitoksen piirissä ja erityisesti yleissopimuksen yleisperiaatteiden osalta (lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti (nro 5) lapsen oikeuksien yleissopimuksen yleisistä täytäntöönpanotoimenpiteistä). Lapsen oikeus tulla kuulluksi (12 art.) on lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaate.

Nämä esitysluonnoksessa tietoisesti tehdyt heikennykset yleissopimuksen velvoitteisiin eivät ole perus- ja ihmisoikeussopimusnäkökulmasta (huom. myös vammaisten henkilöiden oikeuksia

koskevan yleissopimuksen 7 artiklan 3 kappale vammaisten lasten osalta) eivätkä myöskään kansallisen lainsäädännön (esim. varhaiskasvatustilain 3 § 1 mom. 9 kohta) näkökulmasta millään tavoin hyväksyttäviä.

HE-luonnoksessa todetaan, että vaikka yhdenvertaisuuden edistäminen ja suunnittelu siirtyisivät toimipaikoista ylempälle tasolle, olisi yhdenvertaisuuden edistämiseksi edelleen huomioitava 6 a §:ssä esitetyt laatuvaatimukset. MLL pitää em. tavoitetta erittäin vaikeana, jollei mahdottomana, saavuttaa esitetyillä muutoksilla jo edellä esitetynkin perusteella.

Toimipaikkakohtainen yhdenvertaisuussuunnitelma ei ole hallinnollinen taakka eikä velvoitteesta tule mainittavia kustannuksia

Esitettyjä muutoksia perustellaan hallinnollisen taakan vähentämisellä ja kustannussäästöillä. HE-luonnoksen säästöjä koskevat laskelmat ovat ylimalkaisia ja epätarkkoja eikä niissä huomioida esim. sitä, millaisia hyötyjä/säästöjä saadaan tulevaisuutta ajatellen aikaiseksi hyvin laadituilla yhdenvertaisuussuunnitelmilla ja niiden tehokkaalla toteuttamisella.

Sivistysvaliokunta totesi lausunnossaan (SiVL 24/2022 vp – HE 148/2022 vp), että yhdenvertaisuustyön vaikutukset näkyvät toiminnassa vahvimmin, kun toiminta yhdenvertaisuuden edistämiseksi on pitkäjänteistä, jatkuvaa ja tavoitteellista. Systemaattisen suunnittelutyön avulla voidaan tunnistaa syrjiviä asenteita ja rakenteita ja puuttua niihin helpommin, millä saattaa olla ennaltaehkäisevää vaikutusta esimerkiksi kiusaamiseen.

Sivistysvaliokunnan mukaan yhdenvertaisuussuunnitelman laatiminen yhdessä henkilöstön ja lasten kanssa on jo itsessään yksi keino edistää yhdenvertaisuutta. MLL korostaa, että yhdenvertaisuussuunnittelu on nimenomaan prosessi, joka kehittää ja parantaa merkittävästi varhaiskasvatustoiminnan laatua ehkäisten kiusaamista ja muuta syrjintää. Suunnitelma ei ole pelkästään yksi laadittava asiakirja, vaan se palvelee sekä pedagogisina toimenpidekirjauksina että arvioinnin välineenä varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuustyötä.

Lakimuutosta ei siis voida selkeästi perustella taloudellisilla ja hallinnollisten resurssien säästöillä. On myös huomattava, että YK:n lapsen oikeuksien komitea on yleiskommentissaan lapsen oikeuksien yleissopimuksen yleisistä täytäntöönpanotoimenpiteistä (nro 5) todennut, että taloudellisista olosuhteistaan riippumatta valtioiden edellytetään ryhtyvän kaikkiin mahdollisiin toimiin toteuttaakseen lapsen oikeudet ja kiinnittävän tässä erityishuomiota kaikkein epäedullisimmassa asemassa oleviin lapsiin.

Puutteellisten ja epämääräisten säästölaskelmien perusteella Suomella, lapsen oikeuksien sopimuksen sopimusvaltiona, ei ole edellytyksiä tinkiä lasten oikeuksien toteuttamisesta. MLL muistuttaa, että YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artiklan mukainen syrjinnänkielto sekä velvoite yhdenvertaisuuden edistämiseen on yksi lapsen oikeuksien yleissopimuksen neljästä yleisperiaatteesta. Komitea korostaa, että on erityisen tärkeää varmistaa, että kansallinen lainsäädäntö heijastaa yleissopimuksessa määriteltyjä yleisperiaatteita (2, 3, 6 ja 12 artiklat) (Yleiskommentti lapsen oikeuksien yleissopimuksen yleisistä täytäntöönpanotoimenpiteistä (nro 5), kohta 22).

Toimipaikkakohtaisen yhdenvertaisuussuunnitelman laatimisveloitteen poistaminen on vastoin hallituksen omia linjauksia

HE-luonnoksessa esitetään perusteltu huoli siitä, että yhdenvertaisuuden edistämistyö voi jäädä muutoksen myötä liian yleiselle tasolle siten, ettei se aidosti tukisi yhdenvertaisuuden edistämistä ja syrjinnän torjumista. Tällä olisi kielteisiä vaikutuksia erityisesti syrjinnän vaarassa oleviin lapsiin ja heidän perheisiinsä.

Esitetyt muutokset ovat myös erittäin ongelmallisia valtioneuvoston tiedonannon yhdenvertaisuuden, tasa-arvon ja syrjimättömyyden edistämisen näkökulmasta samoin kuin siihen liittyvän valmisteilla olevan toimenpideohjelman kanssa. Hallitus on ohjelmassaan sitoutunut demokratian, oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen. Hallitus on sitoutunut edistämään yhdenvertaisuutta ja syrjimättömyyttä sekä tekemään työtä rasismien torjumiseksi. Myös kansallisen lapsistrategian toimeenpanosuunnitelman yhtenä toimenpiteenä on lasten yhdenvertaisuus ja eriarvoistumisen ehkäisy erityisesti haavoittuvassa asemassa ja syrjinnälle alttiiden lapsi- ja nuorisoryhmien osalta. Esitetyt muutokset eivät myöskään tue lapsistrategian linjauksia (mm. ”Edistetään suunnitelmallisin toimin lasten yhdenvertaisuutta”) eivätkä sen toimeenpanoa.

Lapsen oikeuksien komitea esitti Suomelle antamissaan viimeisimmissä loppupäätelmissään (kesäkuu 2023) syvän huolensa lapsiin ja nuoriin sukupuolen, iän, kielen, ja kansallisen tai etnisen alkuperän, maahanmuuttajataustan perusteella, vammaisiin lapsiin, sekä lesbo-, homo-, bi-, trans- ja intersukupuolisiin lapsiin kohdistuvasta jatkuvasta syrjinnästä ja kiusaamisesta. Komitean mukaan Suomen tulisi tehostaa rasismien ja muun syrjinnän torjuntaa. Komitean suositusten toimeenpanon kannalta esitetyt säännösmuutokset ovat ongelmallisia, eivätkä tue komitean edellyttämiä yhdenvertaisuutta lisäävien toimien edistämistä.

Helsingissä 30.7.2024

Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry

Esa Iivonen, vaikuttamistyön johtaja

Kirsi Pollari, erityisasiantuntija

Pollari Kirsi  
Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry