

Asia: VN/15985/2024

Lausuntopyyntö hallituksen esityksen luonnoksesta laiksi yhdenvertaisuuslain muuttamisesta (varhaiskasvatuksen edistämisvelvollisuus)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Yleistä

Näkövammaisten liitto on Suomen näkövammaisyhdistysten yhteistyöjärjestö, joka edistää sokeiden ja heikkonäköisten ihmisten oikeuksien toteutumista, tuottaa erityispalveluja ja toimii Suomessa asiantuntijana näkövammaisuuteen ja näkemiseen liittyvissä asioissa. Suomessa näkövammaisia on noin 55 000, joista alle 18-vuotiaita on 1000–1500.

Yhdenvertaisuuslain 6 a §:n muuttaminen

Näkövammaisten liitto vastustaa yhdenvertaisuuslain 6 a §:n muuttamista. Varhaiskasvatus on pidettävä samalla tasolla suunnitteluelvollisuuden osalta kuin muut koulutusasteet. Yhdenvertaisuuden huomioon ottaminen eri koulutusasteilla on säilytettävä yhtenäisenä.

Yhdenvertaisuuslain 6 a §:ää säädettäessä pidettiin tarpeellisena määritellä yhdenvertaisuussuunnitteluelvoite selkeästi varhaiskasvatuksen järjestäjien lisäksi myös palveluntuottajille. Lisäksi toimipaikkakohtaisen suunnittelun avulla haluttiin varmistaa, että yhdenvertaisuustyötä tehdään järjestelmällisesti (HE 148/2022 vp s. 8). Silloinen lainsäätäjä ei katsonut yhdenvertaisuuslain 5 §:n olevan riittävä varmistamaan tätä.

Yhdenvertaisuussuunnittelun laajentumista toimipaikkakohtaiseksi perusteltiin lapsen edulla. Yhdenvertaisuussuunnittelulla katsottiin olevan suoraan lapsiin kohdistuvia vaikutuksia ja suunnitteluelvoitteen nähtiin edistävän erityisesti heikoimmassa asemassa olevien lasten ja lapsiperheiden oikeuksien toteutumista (HE 148/2022 vp, s. 48). Näkövammaisten liitto toteaa, että toimipaikkakohtaisen yhdenvertaisuussuunnitteluelvoitteen poistaminen yhdenvertaisuuslaista on

vastoin lapsen etua. Lisäksi se kohdistuu nimenomaan heikoimmassa asemassa oleviin lapsiin ja lapsiperheisiin.

Näkövammaisten liitto ei pidä riittävänä toimipaikkakohtaisten suunnitelmien sijaan laadittavaksi esitettävää yhtä koko varhaiskasvatuksen järjestäjää tai palveluntuottajaa koskevaa yhdenvertaisuussuunnitelmaa. Kyseisen suunnitelman tekemisessä ei tarvitsisi osallistaa lapsia eikä perheitä, jolloin näkövammaisten lasten ja heidän perheidensä sekä näkövammaisten vanhempien tai muiden huoltajien ja heidän lastensa ääni jäisi kuulumattomiin. Samoin jäisi kuulumattomiin se konkreettinen tieto näkövammaisuudesta ja näkövammaisena varhaiskasvatuksessa olemisesta, joka on saatavilla, kun osallistaminen toteutetaan.

Lisäksi on vaarana, että yhdenvertaisuussuunnittelu jää hyvin yleiselle tasolle, jolloin se ei vastaa toimipaikkojen tarpeisiin eikä niiden erilaisiin tilanteisiin. Esityksen mukaan järjestäjäkohtaiseen suunnitteluun ei olla osoittamassa lisäresursseja. Näkövammaisten liitto toteaa, että tähän sisältyy riski siitä, ettei 6 a §:n 1 momentin mukaista yhdenvertaisuuden toteutumisen arviointia tehdä riittävällä tavalla eikä yhdenvertaisuuden edistämistoimenpiteitä suunnitella yksityiskohtaisiksi ja konkreettisiksi. Tämä tarkoittaa, etteivät toimenpiteet todennäköisesti ole tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia eikä niillä ole todellista vaikutusta toimipaikkojen arkeen.

Kuntia koskeva yhdenvertaisuuslain 5 §:n velvoite yhdenvertaisuuden edistämisestä sekä toimintaansa koskevan yhdenvertaisuussuunnitelman laatimisesta ei ole riittävä. On tiedossa, että yhdenvertaisuussuunnitelmien laatiminen on hyvin vaihtelevaa. Samoin se, otetaanko niissä tosiasiaa huomioon kaikki syrjäntäperusteet. Tästä on havaintoja yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa vuodelta 2023. Näkövammaisten liitto pitää yksioikoisena olettamusta, että esimerkiksi vammaisuus tulee otetuksi huomioon syrjäntäperusteena, ja että kunnissa on riittävää tuntemusta siihen, millä tavoin näkövammaisuus tai kuulonäkövammaisuus vaikuttaa elämään ja esimerkiksi varhaiskasvatukseen ja esiopetukseen osallistumiseen.

Näkövammaisten liiton mielestä siirtyminen vain palvelunjärjestäjäkohtaisiin suunnitelmiin olisi myös ristiriidassa opetus- ja kulttuuriministeriöstä 19.7.2024 asti lausuntokierroksella olleen esitysluonnoksen varhaiskasvatuslain 22 §:n ja 70 §:n 2 momentin 5 kohdan kumoamisesta. Opetus- ja kulttuuriministeriön esitysluonnoksessa esitetään luopumista järjestäjäkohtaisista varhaiskasvatussuunnitelmista. Sitä perustellaan näkemyksellä, että toimipaikkakohtainen suunnitelma on ... sekä konkreettisempi että toimeenpanon kannalta sujuvampi ratkaisu kuin järjestäjäkohtainen suunnitelma. Näkövammaisten liiton näkemyksen mukaan asia on vastaava yhdenvertaisuussuunnitelman osalta. Toimipaikan oman henkilökunnan tekemä konkreettinen yhdenvertaisuussuunnitelma huomioisi parhaiten paikalliset olot (esimerkiksi asiakaskunnan tarpeet), toteutuisi todennäköisesti varmemmin ja sen tekemisen prosessi ohjaisi varhaiskasvatuksen henkilökuntaa hyvin tarpeelliseen itsereflektioon.

Näkövammaisten liitto on 13.5.2022 jättämässään yhdenvertaisuuslain osittaisuudistusta koskeneessa lausunnossaan todennut muun muassa seuraavaa:

"Sekä vammaiset että vammattomat lapseton osallistettava ja sitoutettava yhdenvertaisuussuunnitteluun ja yhdenvertaisen kohtelun toteuttamiseen heidän ikänsä ja kehitystasonsa huomioiden. Lisäksi on perusteltua ottaa omana ryhmänään huomioon vammaiset vanhemmat / huoltajat riippumatta siitä, ovatko heidän lapsensa vammaisia.

Koska yhdenvertaisuussuunnittelu koskee nykyisin vain esiopetusta silloin, kun se järjestetään koulussa, suunnitteluvaihtoehtojen ulottaminen päiväkodissa järjestettävään varhaiskasvatukseen turvaa vammaisten lasten yhdenvertaista kohtelua nykyistä paremmin. Se auttaisi kiinnittämään huomiota lapsille annettavan varhaiskasvatuksen sisältöön ja ohjaisi henkilökunnan, lasten ja heidän perheidensä kohtaamisia. Lisäksi se torjuisi syrjintää ja auttaisi huomaamaan syrjiviä asenteita ja rakenteita helpommin. "

Mikäli nyt lausuntokierroksella oleva esitys toteutetaan, esiopetuksen osalta palataan entiseen tilanteeseen. Näkövammaisten liitto ei hyväksy tätä. Muutos vie yhdenvertaisuutta taaksepäin ja vaikuttaa näkövammaisten ja kuulonäkövammaisten lasten asemaan esiopetuksessa.

Näkövammaisten liitto on 13.5.2022 jättämässään lausunnossaan todennut seuraavaa:

"Lisäksi Näkövammaisten liitto pitää tärkeänä, että yhdenvertaisuussuunnittelu on prosessiluonteista ja laaja-alaista. Prosessin tulee kattaa koko organisaatio sekä eri tasot että ulkopuolella olevat kuten lasten vanhemmat.

Tehostettua huomiota yhdenvertaisuussuunnittelun yhteydessä tulee kiinnittää johtavassa asemassa olevien työntekijöiden johtamistapaan ja yksiköiden toimintakulttuureihin. Johtamiskulttuurilla on merkittävä vaikutus organisaation toimintakykyyn myös yhdenvertaisen kohtelun toteutumisen näkökulmasta. Mikäli johdon asenteet ovat kielteisiä ja motivaation taso valvoo yhdenvertaisuuden toteutumista on alhainen, ei organisaatiolta voida odottaa tehokkaita toimia syrjinnän ja häirinnän kitkemiseksi."

Näkövammaisten liitto pitää esityksen perusteluja ja yhdenvertaisuuden toteutumista esitettävän muutoksen jälkeen liian optimistisina arvioina. Se, että Opetushallituksen vuonna 2022 julkaisemissa varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa todetaan, että varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden arvoperustan yhtenä yleisperiaatteena on muun muassa yhdenvertaisen ja tasa-arvoisen kohtelun vaatimus, on lähinnä yleisperiaate, jonka toteutuminen on epäselvää ja epävarmaa. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa todetaan myös, että lapsilla tulee olla mahdollisuus kehittää taitojaan ja tehdä valintoja esimerkiksi sukupuolesta, syntyperästä, kulttuuritaustasta tai muista henkilöön liittyvistä syistä riippumatta. Tässä ei mainita lainkaan vammaisuutta, joten sen sivuuttaminen on helppoa.

Näkövammaisten liitto huomauttaa, että yhdenvertaisuussuunnitelmista luopuminen on myös ristiriidassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sekä hallitusohjelman kanssa.

Vammaisuus yleisin syrjintäperuste

Hallituksen esityksen luonnoksessa ei nosteta lainkaan esiin vammaisuuteen liittyvää syrjintää. Näkövammaisten liitto pitää tätä vakavana epäkohtana. Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomuksen 2023 mukaan vammaisuus ja terveydentila olivat edelleen suurin syrjintään liittyvien yhteydenottojen aihe. Vammaisuus oli syrjintäperusteena vuonna 2020 184, vuonna 2021 239, vuonna 2022 287 ja vuonna 2023 349 yhteydenotossa. Vastaavat luvut terveydentilan osalta olivat vuonna 2020 113, vuonna 2021 233, vuonna 2022 187 ja vuonna 2023 172 yhteydenottoa. Näkövammaisten liitto huomauttaa, että oikeusministeriön on aiheellista kiinnittää huomiota kyseisiin vammaisuus syrjintäperusteena yhteydenottoihin. Niiden määrä on kasvanut vuosittain.

Lapsen etu: YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus ja YK:n lapsen oikeuksien sopimus

Näkövammaisten liitto muistuttaa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 1 kohdasta, joka käsittelee lapsen etua. Kohta on seuraava:

"1. Kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu."

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen artikla 7 käsittelee vammaisia lapsia. Lapsen etu todetaan artiklan 2 kohdassa, joka on seuraava:

"2. Kaikissa vammaisia lapsia koskevissa toimissa on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu."

Näkövammaisten liitto muistuttaa, että lapsen etu tulee ottaa ensisijaisesti huomioon kaikissa lapsia koskevissa lainsäädäntötoimissa. Myös varhaiskasvatustalakiin on kirjattu velvoite lapsen edun ensisijaisuudesta (4 §).

Näkövammaisten liitto pitää kyseenalaisena lapsen edun toteutumista, mikäli yhdenvertaisuuslain 6 a §:ää muutetaan esitetyllä tavalla.

On myös huomattava, että Yhdenvertaisuussuunnittelulla toimeenpannaan YK:n vammaissopimuksen artiklan 8 (Tietoisuuden edistäminen) 2 b) alakohdan mukaisia toimia. Näillä toimilla vahvistetaan kaikilla koulutusjärjestelmän tasoilla, mukaan lukien kaikki lapset varhaisesta

iästä alkaen, kunnioittavaa asennetta vammaisten henkilöiden oikeuksia kohtaan. Tämän toteutuminen on epävarmaa, mikäli esitettävä muutos toteutetaan.

Yhdenvertaisuus ja tasa-arvo - esityksen ristiriitaisuus

Laissa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986, tasa-arvolaki) oleva 5 b §, jossa säädetään varhaiskasvatuksen tasa-arvosuunnittelusta, aiotaan säilyttää. Kyseinen pykälä säädettiin yhtä aikaa yhdenvertaisuuslain varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnittelua koskevan pykälän kanssa. Molemmat pykälät tulivat voimaan 1.6.2023.

Hallituksen esityksen luonnoksessa todetaan moneen kertaan, että tasa-arvolain pykälä aiotaan säilyttää. Näkövammaisten liitto pitää ratkaisua ristiriitaisena. Lisäksi se osoittaa Suomen hallituksen näkemyksen siitä, mikä on vammaisten ihmisten aseman sekä todellisen yhdenvertaisuuden toteutumisen merkitys. Se myös osoittaa, ettei yhdenvertaisuus ole tärkeä arvo eivätkä vammaiset ihmiset ole samanarvoisia muiden ihmisten kanssa. Näkövammaisten liitto ei hyväksy, että tasa-arvolain pykälä säilytetään ja yhdenvertaisuuslain pykälää muutetaan kevyemmäksi ja yleisluonteisemmaksi. Tämä toimintatapa heikentää merkittävästi muun muassa näkövammaisten lasten sekä näkövammaisten vanhempien tai muiden huoltajien asemaa varhaiskasvatuksessa.

Vammaisvaikutusten arviointi puuttuu

Hallituksen esityksen luonnoksen vaikutusarvioinnit on tehty puutteellisesti. Vaikutuksia vammaisiin ihmisiin ei ole arvioitu lainkaan. Vaikutusarvioinneissa todetaan, että esityksellä olisi kielteisiä vaikutuksia erityisesti syrjinnän vaarassa oleviin lapsiin ja heidän perheisiinsä.

Näkövammaisten liitto vaatii, että esityksestä tehdään perusteellinen ja huolellinen vammaisvaikutusten arviointi. On nähtävissä, ettei hallituksen esityksen luonnoksen valmistelussa ole noudatettu lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Kyse on valtioneuvoston julkaisusta 66/2022. Kyseisessä julkaisussa ovat omat alaluvut perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnista ja vammaisvaikutusten arvioinnista. Vaikutusarviointiohjeessa todetaan yksiselitteisesti, että vammaisten ihmisten kannalta merkittäviä kysymyksiä voi liittyä monenlaisiin säädöksiin. On aivan selvää, että tällä esityksellä on vaikutuksia vammaisiin ihmisiin (sekä vammaisiin lapsiin että vammaisiin vanhempiin tai muihin huoltajiin).

Valtioneuvoston toimenpideohjelmat

Hallituksen esityksen luonnoksen luvussa 2.4 käsitellään valtioneuvoston toimenpideohjelmaa. Luvussa esitellään Valtioneuvoston yhdenvertaisuuden, tasa-arvon ja syrjimättömyyden edistämisestä suomalaisessa yhteiskunnassa annetun tiedonannon pohjalta valmisteltua luonnosta valtioneuvoston toimenpideohjelmaksirasismien torjumisesta ja yhdenvertaisuuden edistämisestä sekä valtioneuvoston periaatepäätöksenä hyväksyttyä kansallisen lapsistrategian toimeenpanosuunnitelmaa.

Valtioneuvoston toimenpideohjelman luonnoksen mukaan toimenpideohjelman kärkenä ovat aktiiviset ja konkreettiset toimet rasismien torjumiseksi. Muita syrjintäperusteita kuten ikää, vammaisuutta ja seksuaalista suuntautumista sekä sukupuolten tasa-arvoa käsitellään läpileikkaavasti toimenpiteissä, jotka perustuvat tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslakien edistämismääräysten toimeenpanoon. Lausunnossaan valtioneuvoston kanslialle Näkövammaisten liitto huomautti, etteivät toimenpideohjelman nimi ja suunniteltu sisältö vastaa toisiaan. Jotta toimenpideohjelman nimi ja sisältö tosiasiaassa vastaavat toisiaan, on siinä tarkasteltava kaikkia syrjintäperusteita. Pelkkä läpileikkaavuus ei ole muiden syrjintäperusteiden osalta riittävää. Tämän vuoksi Näkövammaisten liitto ei pidä näkövammaisten ja muiden vammaisten ihmisten kannalta oikeudenmukaisena, että tämän toimenpideohjelman merkitystä korostetaan ja sen todetaan olevan merkityksellinen yhdenvertaisuuden kannalta. Valitettavasti vammaisten ihmisten näkökulmasta näin ei ole.

Kyse arvovalinnoista

Sosiaali- ja terveysministeriön laatimassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi terveydenhuoltolain ja korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetun lain muuttamisesta (perusterveydenhuollon hoitotakuu) käsitellään arvovalintoja. Vaikka kyse on toisen ministeriön aivan toiseen asiaan laatimasta hallituksen esityksen luonnoksesta, vastaava arvovalintoihin liittyvää valintaa on nähtävissä tässä oikeusministeriön laatimassa hallituksen esityksen luonnoksessa.

Sosiaali- ja terveysministeriön laatiman hallituksen esityksen luonnoksen luvussa 11.2 todetaan, että hallitus on pyrkinyt valitsemaan kokonaisuuden kannalta vähiten haitalliset säästökohteet, vaikka yhteiskunnallisessa päätöksenteossa on kyse aina myös arvovalinnoista. Lisäksi hallitus katsoo, että perusoikeuksien tason heikentämiselle on nykyisessä tilanteessa julkisen talouden tilanteesta aiheutuvat valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävät yhteiskunnalliset perusteet. Näkövammaisten liitto toteaa, ettei hallitus ole valinnut vähiten haitallisia säästökohteita. Se ei myöskään ole tarkastellut kokonaisuutta, sillä huomattava osa hallituksen säästökohteista ja leikkauksista kohdistuu samoihin ihmisryhmiin. Nyt myös oikeusministeriö kohdentaa leikkaukset ja heikennykset samoihin ihmisryhmiin, kuten vammaisiin ihmisiin. Tämä on 2020-luvun Suomessa kyseenalainen arvovalinta ja osoittaa, että vammaisten ihmisten asema sekä asenteet vammaisia ihmisiä kohtaan ovat muuttuneet kielteisimmiksi.

Pääpainona säästöt

Hallituksen esityksen luonnoksen pääasiallisena sisältönä näyttää olevan kunnan yhden velvoitteen purkamisen ja ennen kaikkea säästöjen hakeminen. Esityksessä todetaan, ettei sitä laadittaessa ole ollut käytössä tutkimustietoa siitä, miten paljon käytännössä varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnitelmien ja tasa-arvosuunnitelmien laatimiseen on käytetty aikaa. Esitys ei siis perustu tiedolla johtamiseen eikä tietoon pohjautuvaan päätöksentekoon, vaan se perustuu oletuksiin ja lähes puhtaaseen arvailuun. Taloudellisissa vaikutuksissa arvioidaan, että yhdenvertaisuuslain mukaisen toimipaikkakohtaisen suunnittelovelvoitteen poisto olisi säästöä

kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen noin 43904 euroa vuodessa. Tämä on ilmeisesti hinta sille, että yhdenvertaisuutta esimerkiksi näkövammaisten lasten sekä näkövammaisten vanhempien ja muiden huoltajien varhaiskasvatukseen arjessa halutaan heikentää.

Hyvä hallinto ja hyvä lainvalmistelu eivät toteudu

Oikeusministeriö on sivuuttanut täysin hyvän lainvalmistelun ja hallinnon periaatteet. Säädösvalmistelun kuulemisoppaassa annetaan ohjeet kuulemiseen säädösvalmisteluprosessissa. Oppaassa todetaan, että säädösehdotuksista pyydettävien kirjallisten lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Lausuntoaikaa on aihetta pidentää, jos se muuten ajoittuisi yleiseen lomakauteen. Lausuntoaika voi vain perustellusta syystä olla edellä mainittua lyhyempi. Tällöin lausuntoaika perustellaan lausuntopyynnössä sekä hallituksen esityksessä tai asetuksen tai määräyksen esittelymuistiossa. <http://kuulemisopas.finlex.fi/ohje/kuulemisohje/#jakso-1-4-kuulemisen-ajoitus>

Näkövammaisten liitto huomauttaa, että tämän lausuntopyynnön lausuntoaika ajoittuu täysin yleiseen lomakauteen. Lausuntopyyntö julkaistiin 4.7.2024 ja lausunnot on jätettävä 6.8.2024. Lausuntoaikaa on vain 4,5 viikkoa ja se ajoittuu täysin yleiselle lomakaudelle. Näin lyhyt lausuntoaika ylittää sekä sen toteuttaminen yleisen lomakauden aikana ovat vastoin säädösvalmistelun kuulemisopasta. Lähinnä näyttää siltä, ettei oikeusministeriö halua antaa mahdollisuutta lausuntojen jättämiseen ja käsillä olevan asian huolelliseen tarkasteluun. Perusteluna hallituksen esityksen luonnoksessa todetaan, että lausuntokierroksen pituudessa jouduttiin poikkeamaan yleisestä kuulemisohjeistuksesta johtuen valmistelun talousarviovalmisteluun sidotusta aikataulusta. Tämä ei ole riittävä peruste.

Lisätietoja

järjestöjohtaja Sari Kokko, sari.kokko@nakovammaistenliitto.fi

juristi Taina Kölhi, taina.kolhi@nakovammaistenliitto.fi

Näkövammaistenliitto ry

Jukka Tahvanainen

Sari Kokko

toimitusjohtaja

järjestöjohtaja

Kokko Sari
Näkövammaisten liitto ry