



29.9.2015

VVTDno-2015-379

**YHDENVERTAISUUS****VALTUUTETTU****DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN  
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN  
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁJTARDEADDJI**

Opetus- ja kulttuuriministeriö

[kirjaamo@minedu.fi](mailto:kirjaamo@minedu.fi)[vakalainmuutos@minedu.fi](mailto:vakalainmuutos@minedu.fi)

Viite: Lausuntopyyntö OKM/54/010/2015

**Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle varhaiskasvatustilain (36/1073) 11 a ja 11b §:n muuttamisesta**

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää pyynnöstä lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle varhaiskasvatustilain (36/1973) 11 a ja 11 b § muuttamisesta sekä valtioneuvoston asetukseksi lasten päivähoidosta annetun asetuksen (239/1973) 6§:n 1 momentin muuttamisesta (varhaiskasvatusoikeuden ja henkilöstömitoituksen muuttaminen) ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

**Yleistä**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatustilain pykälää, jossa säädetään lapsen oikeudesta saada kunnan järjestämää varhaiskasvatusta päiväkodissa tai perhepäivähoidossa eli niin kutsutusta subjektiivisesta oikeudesta varhaiskasvatukseen. Jokaisella lapsella olisi oikeus saada varhaiskasvatusta 20 tuntia viikossa. Lapsella ei olisi oikeutta esiopetuksen ja perusopetuksen lisäksi järjestettävään osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen. Lapsella olisi kuitenkin oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen, mikäli lapsen vanhemmat tai muut huoltajat työskentelevät kokoaikaisesti taikka päätoimisesti opiskelevat, toimivat yrittäjänä tai ovat omassa työssä. Lapsella olisi lisäksi oikeus tarpeen mukaan 20 tuntia laajempaan varhaiskasvatukseen vanhemman osa-aikaisen tai väliaikaisen työssäkäynnin, työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen, kuntoutuksen tai muun vastaavan syyn vuoksi.

Ehdotetun lain mukaan varhaiskasvatus olisi kuitenkin aina järjestettävä nykyisen laajuksena, jos se on tarpeen lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden takia taikka se on muutoin lapsen edun mukaista. Yhdenvertaisuusvaltuutettu tarkastelee esitysluonnosta perustuslain, yhdenvertaisuuslain ja varhaiskasvatustilain näkökulmasta. Perustuslain mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vammaisuuden, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.



Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintä on kielletty riippumatta siitä, perustuuko se henkilöä itseään vai jotakuta toista koskevaan tosiseikkaan tai oletukseen. Jotta erilainen kohtelu koulutuksen saamisessa olisi oikeutettua, sen on perustuttava lakiin ja sillä on oltava perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä tavoite (YvL 11§). Keinojen tavoitteen saavuttamiseksi on lisäksi oltava oikeasuhtaisia.

Varhaiskasvatuslain 2a § mukaan yksi varhaiskasvatuslain tavoitteista on antaa kaikille lapsille yhdenvertaiset mahdollisuudet varhaiskasvatukseen.

### **Varhaiskasvatusoikeuden rajausta ja yhdenvertaisuus**

Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää huolensa vanhemman tilanteeseen perustuvan lapsen varhaiskasvatusoikeuden rajaamisen vaikutuksista yhdenvertaisuuteen. Hallituksen esitysluonnokseen ei sisälly kattavaa arviota esityksen tosiasiallisista vaikutuksista lasten yhdenvertaisuuteen ja lapsen oikeuksiin.

Luonnoksessa esitetty varhaiskasvatusoikeuden rajauksen peruste on vanhemman perhevapaa, työssäolo, opiskelu, yrittäjänä toimiminen tai muu vastaava toimeliaisuus. Valmistelussa olevan rajauksen suorat vaikutukset kohdistuvat siten erityisesti niihin lapsiin, joiden vanhempi tai vanhemmat ovat työttöminä tai osa-aikaisessa työssä tai perhevapaalla tai muusta syystä työmarkkinoiden ulkopuolella.

Asuinalueet ovat Suomessa jossain määrin sosioekonomisen taustan mukaan jakautuneita. Erityisesti suurissa kaupungeissa on alueita, joilla työttömyyttä ja pienituloisuutta on enemmän kuin toisilla alueilla. Maahanmuuttajataustaisen tai etnisiin vähemmistöihin kuuluvan väestön osuus vaihtelee huomattavasti eri alueilla. Samaan aikaan maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen työllisyysaste ja taloudellinen asema ovat keskimäärin kantaväestöstä heikompia. On siten mahdollista, että luonnoksessa esitetyn rajauksen vaikutukset varhaiskasvatuksen laatuun kohdistuvat erityisesti sellaisiin varhaiskasvatuksen yksiköihin, joiden lähialueet ovat maahanmuuttajavaltaisia ja/tai joiden alueella on keskimääräistä enemmän työttömyyttä.

Kokopäiväisen tai 20 tuntia laajemman varhaiskasvatusoikeuden hakuprosessin on oltava riittävän yksinkertainen, jotta laajemman varhaiskasvatusoikeuden saaminen ei riipu vanhempien kielitaidosta tai tottuneisuudesta erilaisten hakemusten ja lomakkeiden täyttämiseen. Seikkaperäistä perustelemista ja joissain tapauksissa asiantuntijalausuntojen hankkimista edellyttävä prosessi voi keskimäärin olla suomen- tai ruotsinkielisille vanhemmille helpommin hallittavissa kuin muunkielisille vanhemmille. Hakuprosessi voi olla haastava myös vanhemmille, joilla on luku- ja kirjoitusvaikeuksia.

Lapsen varhaiskasvatusoikeuden laajuutta arvioitaessa tarkastellaan tilannetta hallituksen esitysluonnoksen mukaan niiden lapsen vanhempien tai muiden huoltajien osalta, jotka asuvat lapsen kanssa. Esityksessä on otettava huomioon ne monenlaiset perhemuodot ja -tilanteet, joissa lapset elävät. Varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen ei saa asettaa lapsia eriarvoiseen asemaan perhemuodon perusteella.

## Lapsen etu

Lasten osalta kaikkia päätöksiä on arvioitava myös lapsen oikeuksien sopimuksen valossa. Keskeisiä periaatteita lapsen oikeuksien yleissopimuksen täytäntöönpanossa ovat lapsen edun ensisijaisuus kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia (3(1) artikla) sekä lapsen oikeus syrjimättömyyteen ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajansa ominaisuuteen tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua (2 artikla). Varhaiskasvatusoikeuden laajuudesta päätettäessä on arvioitava lapsen edun toteutuminen.

Hallituksen esitysluonnoksessa on kuvattu hyvin niitä tilanteita, joissa lapsella voi olla sellaista tuen tarvetta, joka puoltaa oikeutta kokopäiväiseen tai 20 tuntia laajemman varhaiskasvatukseen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää erityisen tärkeänä, että lapsille, joiden kohdalla varhaiskasvatuksesta arvioidaan olevan erityistä hyötyä esimerkiksi lapsen kielen kehityksen, sosiaalisten suhteiden tai lapsen tai tämän perheenjäsenen sairauden tai vammaisuuden vuoksi, turvattaisiin mahdollisuus varhaiskasvatukseen perheen toivomassa laajuudessa. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi maahanmuuttaja- tai romani-taustaisella lapsella, saamelaisella tai vammaisella tai lapsella, jolle syntyy vammaisen sisarus. YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen 7§(2) mukaan kaikissa vammaisia lapsia koskevissa toimissa on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu.

Lapsen ja perheen tilannetta arvioitaessa on syytä tarvittaessa huomioida myös sosiaalihuoltolain 41 § moniammatillisesta yhteistyöstä, jonka mukaan sosiaalihuoltoa toteutetaan yhteistyössä eri toimijoiden kanssa siten, että sosiaalihuollon ja tarvittaessa muiden hallinnonalojen palvelut muodostavat asiakkaan edun mukaisen kokonaisuuden. Aloite 20 tuntia laajemman varhaiskasvatuksen tarpeesta voi tulla myös muilta kuin lapsen vanhemmilta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää hyvänä hallituksen esitysluonnoksen kirjausta, että varhaiskasvatusoikeuden laajuuden tulisi mahdollisen rajauksen jälkeenkin mukautua lapsen ja perheen tosiasiallisten tarpeiden mukaisesti; että tilapäisissä ja yllättävissä tilanteissa lapselle tarjottaisiin varhaiskasvatusta tarpeen mukaan joustavasti yli mainitun päätöksen mukaisen tuntimäärän; ja että kokopäiväinen varhaiskasvatus olisi järjestettävä, jos se olisi lapsen edun kannalta tarpeen. Varhaiskasvatuslain 2a § mukaisten tavoitteiden pitää täyttyä kaikkien varhaiskasvatusta saavien lasten kohdalla.

## Yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi

Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa tarvetta huolelliselle yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnille jo päätösten valmisteluvaiheessa. Päätöksiä tehtäessä on oltava käytettävissä analyysi siitä, keihin päätösten kielteiset vaikutukset kohdistuvat ja onko havaittavissa sellaisia rakenteellisia mekanismeja, joiden johdosta ihmisten yhdenvertainen kohtelu tosiasiaassa vaarantuu. Valtuutettu pitää valitettavana sitä, että hallituksen esitysluonnoksessa ei ole erikseen arvioitu esityksen tosiasiallisia vaikutuksia lasten yhdenvertaisuuteen.

Valtuutettu ehdottaa, että uudistusta arvioitaisiin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta myös jälkikäteen pian uudistuksen voimaantulon jälkeen.

### **Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunnon keskeinen sisältö**

Yhdenvertaisuusvaltuutettu suhtautuu kriittisesti siihen, että lapsen varhaiskasvatusoikeutta ehdotetaan rajattavaksi vanhemman elämäntilanteen perusteella. Yhdenvertaisuuslain mukaan erilaisella kohtelulla tulee olla hyväksyttävä tavoite ja valittujen keinojen tulee olla oikeasuhtaisia, jotta erilainen kohtelu on oikeutettua.

Lasten osalta kaikkia päätöksiä on arvioitava myös lapsen oikeuksien sopimuksen valossa. Sopimus asettaa lapsen edun ensisijaiseksi kaikessa lainvalmistelussa ja takaa lapselle oikeuden syrjimättömyyteen ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajansa ominaisuuteen tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua. Varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen ei saa asettaa lapsia eriarvoiseen asemaan keskenään esimerkiksi perheen tilanteen tai perhemuodon perusteella.

Varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen kasvattaa varhaiskasvatusyksiköiden ryhmäkokoja epätasaisesti eri alueilla riippuen siitä, minkä verran alueilla on kokopäiväisessä ja osa-aikaisessa varhaiskasvatuksessa olevia lapsia. Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että lapsen oikeus varhaiskasvatukseen ei saa riippua asuinalueesta, kunnasta tai vanhempien elämäntilanteesta.

Lapsen yksilöllinen tuen tarve on huomioitava kattavasti, kun tehdään päätöksiä lapsen varhaiskasvatusoikeuden laajuudesta. Niille lapsille, joiden kohdalla varhaiskasvatuksesta arvioidaan olevan erityistä hyötyä esimerkiksi lapsen kielen kehityksen, sosiaalisten suhteiden tai lapsen tai tämän perheenjäsenen sairauden, vammaisuuden tai muun perheen olosuhteen vuoksi, on lähtökohtaisesti turvattava mahdollisuus varhaiskasvatukseen perheen toivomassa laajuudessa. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi maahanmuuttaja- tai romanitaustaisella lapsella, saamelaislapsella, vammaisella lapsella tai lapsella, jolle syntyy vammaisuus sisarus. Varhaiskasvatusoikeuden laajuuden tulee mahdollisen rajauksen jälkeenkin mukautua joustavasti lapsen ja perheen tosiasiallisiin tarpeisiin.

Hallituksen esitysluonnoksen vaikutuksia lasten ja perheiden yhdenvertaisuuteen ei ole arvioitu riittävästi. Päätösten vaikutuksia yhdenvertaisuuteen sekä perus- ja ihmisoikeuksiin tulee arvioida huolellisesti jo valmisteluvaiheessa.

Valtuutettu ehdottaa, että uudistusta arvioitaisiin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta myös jälkikäteen pian uudistuksen voimaantulon jälkeen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu



Kirsi Pimiä

Ylitarkastaja



Aija Salo

Jakelu	Opetus- ja kulttuuriministeriö
Tiedoksi	Lapsiasiavaltuutettu Tasa-arvovaltuutettu Eduskunnan oikeusasiamies