

Asia: VN/15985/2024

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

### Lausunnonantajan lausunto

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

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan lausunto 5.8.2024 (Dno. YVTLTK/200 /2024) oikeusministeriölle koskien hallituksen esityksen luonnosta laiksi yhdenvertaisuuslain muuttamisesta (varhaiskasvatuksen edistämisvelvollisuus (VN/15985/2024))

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta kiittää mahdollisuudesta saada lausua otsikkosiassa.

Lautakunta toteaa aluksi, että syrjinnän kieltä on niin kansainvälisessä oikeudessa, kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa kuin Suomen perustuslaissa eräs keskeisin ihmisarvon suojaamiseksi säädetty normi.

Yhdenvertaisuuslain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää yhdenvertaisuutta ja ehkäistä syrjintää sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeusturvaa.

Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistukseen sisältynyt varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnitteluvollisuuden laajeneminen varhaiskasvatuksen yksikötasolle toteuttaa johdonmukaisesti yhdenvertaisuuslain tarkoitusta.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on pitänyt yhdenvertaisuuslain osittaisuudistukseen sisältynyttä yhdenvertaisuussuunnitteluvollisuuden ja yhdenvertaisuuden edistämisen velvollisuuden laajenemista koskemaan varhaiskasvatuksen järjestäjiä ja palveluntuottajia tarpeellisena ja perusteltuna.

Syrjinnän ehkäisemisellä lasten kanssa toimittaessa on sen perusoikeussuojaan syväle ulottuva luonne huomioon ottaen erityisen suuri merkitys. Lapsuuden syrjintäkokemukset saattavat horjuttaa vakavasti lapsen kehitystä, ja sillä voi olla haitallisia pitkälle aikuisuuteen ulottuvia kielteisiä vaikutuksia.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että luonnoksessa hallituksen esitykseksi esitetyillä muutoksilla varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnitteluelvoitteisiin olisi yhdenvertaisuuslain tavoitteiden saavuttamista heikentävä vaikutus.

Oikeusministeriö antaman tiedon mukaan aloite varhaiskasvatuksen toimipistetasoisen suunnitelmavelvoitteen kumoamiseen tuli Suomen Kuntaliitolta. Kuntaliitto ehdottaa osana muita norminpurkuehdotuksiaan, että varhaiskasvatuksessa luovutaan velvoitteesta laatia päiväkotikohtaiset suunnitelmat. Näin työaika jäisi enemmän lasten parissa tehtävään työhön ja hallintotyö kevenisi.

Luonnoksesta hallituksen esitykseksi käy ilmi, että ainut perustelu vuoden voimassa olleen varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnitteluelvollisuuden poistamiselle on näin saavutettava laskennallinen säästö. Eräiden arvioiden mukaan kyse olisi suuruusluokaltaan noin 50 000,- euron säästöstä. Lautakunta katsoo, että mahdollista säästöä on pidettävä varsin vähäisenä suhteessa luonnoksessa esitettyyn yhdenvertaisuuslain tavoitteiden saavuttamisen heikennykseen.

Luonnoksessa todetaan, että toimipaikkakohtaisen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelman laatiminen on tarkoittanut hallinnollisia kustannuksia yhdenvertaisuussuunnitelmien laatimiseen ja jalkauttamiseen sekä lasten ja huoltajien osallistamiseen kuluvan työajan myötä. (s.17, jäljempänä olevat sivuviittaukset ovat kaikki luonnokseen hallituksen esitykseksi)

Mitään varsinaista selvitystä vasta vähän aikaa voimassa olleen varhaiskasvatuksen suunnitteluelvoitteen laajentamisen vaikutuksista ei ole tehty.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että esitys perustuu virheelliseen oletukseen hallinnollisesta työstä, kun kyseessä on kasvatustoiminta. Yhdenvertaisuussuunnittelun toteutuessa osana normaalia kasvatustyötä, se ei aiheuta lisäkuluja eikä sen poistaminen tuota säästöjä. Lautakunta toteaa lisäksi, että tarvittava ohjeistus on jo tehty opetushallituksessa ja suunnitelmat pitkälti valmiita.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi on tuotu esiin keskeiset perusteet, miksi esitettyjä muutoksia ei tulisi toteuttaa

Kuten HE -luonnoksessa todetaan (s. 17), säädettäessä varhaiskasvatuksen toimipaikkakohtaisesta yhdenvertaisuussuunnittelovelvoitteesta arvioitiin, että velvoitteella olisi suoraan lapsiin kohdistuvia, myönteisiä vaikutuksia. Yhdenvertaisuussuunnittelu auttaa kiinnittämään huomiota lapsille annettavan varhaiskasvatuksen sisältöön ja ohjaa kohtaamaan niin henkilökuntaa, lapsia kuin heidän perheitään yhdenvertaisella tavalla. Yhdenvertaisuussuunnittelu torjuu parhaimmillaan syrjintää ja auttaa huomaamaan syrjiviä asenteita ja rakenteita helpommin.

Velvoitteen arvioitiin edistävän erityisesti heikoimmassa asemassa olevien lasten ja lapsiperheiden oikeuksien toteutumista. Yhdenvertaisuussuunnittelun on arvioitu parantavan henkilökunnan mahdollisuuksia ottaa lasten tilanteet huomioon ja kiinnittävän huomion aktiiviseen yhdenvertaisuuden edistämiseen ja toteuttamiseen.

Kun yhdenvertaisuussuunnittelun velvoite koskee kouluissa järjestettävää varhaiskasvatusta, mutta ei päiväkodeissa tai perhepäivähoidossa järjestettävää varhaiskasvatusta, lapset joutuvat varhaiskasvatuksessa perusteetta eriarvoiseen asemaan. Laajennetulla varhaiskasvatuksen velvollisuudella vaikutetaan siihen, että alle kouluikäisten lasten kasvuympäristössä kasvatuksen selkeisiin periaatteisiin, käytäntöihin ja tavoitteisiin sisältyy luonnollisena osana kaikkien lasten yhdenvertaisuus.

Kuten HE -luonnoksessa todetaan (s. 7) varhaiskasvatuksessa on havaittu esiintyvän muun muassa rasismia ja syrjintää kuten muuallakin yhteiskunnassa. Suomalaisen pro gradu-tutkimuksen mukaan S2-opettajista jopa 84 % on havainnut arjen rasismia päiväkodissa. Arjen rasismi ilmenee monin eri tavoin, kuten esimerkiksi välttelynä, nimittelynä, loukkaavina eleinä sekä pahan puhumisena työyhteisön kesken. Maahanmuuttajataustaisia perheitä ja työntekijöitä myös ulosuljetaan yhteisön ulkopuolelle. Tutkimusten mukaan varhaiskasvatuksessa ei myöskään aina tunnisteta rasismia.

Tällä hetkellä tiedossa ei ole tarkkoja tietoja siitä, kuinka laajalti kunnissa on ryhdytty laatimaan varhaiskasvatuksen toimipaikkakohtaisia yhdenvertaisuussuunnitelmia. Varhaiskasvatuksen järjestäjiä ja palveluntuottajia on kuitenkin koulutettu suunnittelovelvoitteista.

Varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnittelovelvoite lisättiin lakiin 1.6.2023 voimaan tulleella muutoksella. Lain siirtymäsäännöksen mukaisesti varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnitelmien tulee olla valmiita 1.6.2025 mennessä. Sen sijaan tasa-arvolain mukaisen tasa-arvosuunnitelman laatimisprosessin on tullut varhaiskasvatuksen järjestäjille ja palveluntuottajille annetun ohjeistuksen mukaan olla käynnissä 1.6.2023 alkaen.

Koska lähtökohtana on ollut yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmien laatiminen yhdessä, ja koska myös suunnittelovelvoitteesta annetussa Opetushallituksen ohjeistuksessa on ohjattu tähän,

on todennäköistä, että tasa-arvolain mukaisen suunnitteluprosessin yhteydessä on ryhdytty myös valmistelemaan toimipaikkakohtaisia yhdenvertaisuussuunnitelmia. (s. 16)

Kun yhdenvertaisuuden edistämistyön painopiste varhaiskasvatuksessa siirtyisi toimipaikoista palvelun järjestäjä- ja tuottajatasolle, on mahdollista, että esimerkiksi varhaiskasvatuksen henkilöstöä koulutettaisiin aiheesta vähemmän, ja että toimipaikkakohtaisesti käytäisiin vähemmän konkreettista keskustelua yhdenvertaisuuden tilanteesta ja tarvittavista toimenpiteistä. Tällä voisi olla kielteisiä vaikutuksia yhdenvertaisuuden edistämiseen varhaiskasvatuksen toimipaikoissa. (s. 16)

Yhdenvertaisuuden edistäminen ja yhdenvertaisuussuunnittelu siirtyisi ehdotetun muutoksen myötä toimipaikkatasolta ylemmälle tasolle. Mikäli yhdenvertaisuuden edistämistyö jäisi muutoksen myötä liian yleiselle tasolle siten, ettei se aidosti tukisi yhdenvertaisuuden edistämistä ja syrjinnän torjumista, olisi tällä kielteisiä vaikutuksia erityisesti syrjinnän vaarassa oleviin lapsiin ja heidän perheisiinsä. Huomaamatta voi jäädä esimerkiksi toimipaikkojen syrjiviä rakenteita ja käytäntöjä, mikä voi viime kädessä johtaa syrjäntäepäilyihin, joiden selvittäminen vie resursseja. (s. 17-18)

Laista poistuisi myös velvoite kuulla lapsia ja näiden huoltajia edistämistoimenpiteistä, sekä velvoite laatia suunnitelma yhteistyössä henkilöstön kanssa. Tällöin ei saavutettaisi osallistamiseen liittyviä myönteisiä vaikutuksia. Lasten osallistamisen yhdenvertaisuussuunnitteluun on suunnitteluelvoitteesta säädettyä katsottu tukevan lasten kykyä kohdata ja kunnioittaa erilaisuutta ja monimuotoisuutta. Parhaimmillaan osallistuminen lisää myös lasten tietoisuutta omista oikeuksistaan. Myös lasten huoltajien on tärkeää olla tietoisia yhdenvertaisuussuunnittelusta varhaiskasvatuksessa ja se madaltaa kynnystä keskustella henkilökunnan kanssa esimerkiksi yhdenvertaisuuden toteutumiseen liittyvistä huolista ja haasteista tai syrjintään liittyvistä kysymyksistä. (s. 18)

Muutos aiheuttaisi sen, että esiopetuksen osalta yhdenvertaisuussuunnittelun tilanne palautuisi osin vuotta 2023 edeltävään tilaan. Esiopetusta järjestetään sekä kouluissa että päiväkodeissa. Tämän vuoksi ennen varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnitteluelvoitteesta säätämistä esiopetus on huomioitu toimipaikkakohtaisessa yhdenvertaisuussuunnittelussa vain silloin, kun se tapahtui koulujen yhteydessä. Tähän tilanteeseen palattaisiin myös ehdotetun lainmuutoksen myötä. (s. 18) Lautakunta katsoo, että tällaista esiopetuksessa tapahtuvan yhdenvertaisuussuunnittelun eriytymistä ei voida pitää hyväksyttävänä.

Ehdotetun muutoksen myötä suunnitteluelvoitteet olisivat eriytyneet syrjintäperusteittain. (s. 18) Lautakunta katsoo, ettei tällaiselle erottelulle ole ehdotuksessa esitetty hyväksyttäviä perusteita.

Ilman yhdenvertaisuussuunnitelman laatimista olisi kuitenkin vaikea jälkikäteen arvioida sitä, miten edistämiselvoitetta on toteutettu ja millaisiin toimiin yhdenvertaisuuden edistämiseksi on ryhdytty. Tällöin yhdenvertaisuuden edistämistehtävän valvonta olisi vaikeampaa. (s. 19)

Luonnoksessa todetaankin nimenomaisesti, että ehdotetut muutokset mahdollistaisivat yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontatehtävän kevenemisen. (s. 16) Lautakunta toteaa kuitenkin olevan mahdollista, että yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontatehtävä tosiasiaassa vaikeutuu, kun yhdenvertaisuuden edistämismääräyksen arvioimiseksi ei ole käytettävissä toimipaikkakohtaisia suunnitelmia.

Edellä esitetyin perustein yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, ettei luonnokseen hallituksen esitykseksi sisältyviä yhdenvertaisuuslain muutoksia tule säätää niiden ollessa selvästi lain tarkoituksen vastaisia, eikä niille ole esitetty hyväksyttäviä perusteita.

Lausunnosta päättämiseen ovat osallistuneet Outi Anttila (puheenjohtaja), Satu Honkala, Laura Kirvesniemi ja Husein Muhammed. Asian esittelijä Juhani Kortteinen.

Kortteinen Kalle  
Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta - Yhdenvertaisuus- ja tasa-  
arvolautakunta