

14.11.2024

Lausuntoyhteenveto hallituksen esityksen luonnoksesta laiksi yhdenvertaisuuslain muuttamisesta (varhaiskasvatuksen edistämisvelvollisuus)

1 Johdanto

Oikeusministeriö pyysi lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi yhdenvertaisuuslain muuttamisesta ajalla 4.7.-6.8.2024. Lausuntopyyntö lähetettiin 143 taholle, mukaan lukien keskeisille ministeriöille ja viranomaisille, järjestöille ja tutkijoille. Tämän lisäksi kuka tahansa saattoi antaa lausunnon lausuntopalvelu.fi- palvelussa.

Lausuntoja saatiin 94 taholta, jotka ovat viranomaisia (ml. kunnat ja ministeriöt), järjestöjä, työmarkkinajärjestöjä, neuvottelukuntia, tutkijoita ja yksityishenkilöitä. Terveystieteiden tutkimuskeskus THL ja SOSSTE Suomen sosiaali ja terveys ry ilmoittivat, etteivät anna lausuntoa.

Esityksessä ehdotettiin muutettavaksi yhdenvertaisuuslakia varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuuden edistämisvelvoitteen osalta. Muutoksen myötä yhdenvertaisuuslaki ei enää velvoittaisi varhaiskasvatuksen järjestäjiä ja palveluntuottajia laatimaan toimipaikkakohtaisia varhaiskasvatuksen toiminnallisia yhdenvertaisuussuunnitelmia.

Varhaiskasvatuksen järjestäjillä ja palveluntuottajilla olisi kuitenkin edelleen yleinen velvollisuus arvioida toimintansa vaikutuksia eri väestöryhmiin ja yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan sekä ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Lisäksi varhaiskasvatuksen järjestäjien ja palveluntuottajien olisi laadittava suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Suunnitelma voitaisiin kuitenkin tehdä yhteisesti koskemaan kaikkia varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan vastuulla olevia toimipaikkoja. Kunta vastaisi yhdenvertaisuussuunnitelman laatimisesta myös sen alueella toimivien perhepäivähoidon ja kunnallisen avoimen varhaiskasvatuksen toimijoiden osalta.

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Meritullinkatu 10
00170 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Esitys perustuu pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjaukseen, jonka mukaan kaikkien kuntien toimintaedellytyksiä vahvistetaan jatkamalla normien purkamista nykyisestä kuntien tehtäväkentästä. Tätä varten hallitus käynnistää kuntien normituksen keventämishojelman. Talouspoliittinen ministerivaliokunta on päättänyt 21.5.2024, että yhtenä keinona kuntien tehtävien keventämiseksi muutetaan yhdenvertaisuuslakia siten, että toimipaikkakohtaisen suunnittelun sijaan laaditaan koko kuntaa tai toiminnan järjestäjää koskeva yksi suunnitelma.

Kaikkien lausunnonantajien lausunnot ovat saatavissa osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet> tunnuksella: OM045:00/2024 tai osoitteesta <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM045:00/2024>.

2 Yhteenveto lausuntopalautteesta

Selkeä valtaosa lausunnonantajista kritisoi esitystä ja katsoi, ettei sitä tulisi toteuttaa. Esitystä vastustivat valtaosa lausunnon antaneista viranomaisista¹ ja järjestöistä² sekä kaikki lausunnon antaneet kaupungit³, neuvottelukunnat⁴, palkansaajajärjestöt⁵ sekä tutkijat⁶.

Ehdotettuja muutoksia kannattivat lausunnonantajista valtiovarainministeriö, Kuntaliitto, Sivistysala ry, KT Kuntatyönantajat, Miesjärjestöjen keskusliitto MJKL ry, Lapin ELY-keskus sekä yksi yksityishenkilö.

¹ Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto, lapsiasiavaltuutetun toimisto, Opetushallitus, Oppimis - ja ohjauskeskus Valteri, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta, tasa-arvovaltuutettu, Uudenmaan ELY-keskus, Pohjanmaan ELY-keskus, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, Kansallinen koulutuksen arviointikeskus, Kirkkohallitus, Ihmisoikeuskeskus.

² Suomen Muslimifoorumi ry, Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry, Suomen Romaniyhdistys, Naisiasioliitto Unioni, Suomen Setlementtiliitto ry, Ihmisoikeusliitto, Monika-Naiset liitto ry, Kehitysvammaisten Tukiliitto ry, Finlands Svenska Skolungdomsförbundet FSS rf, Folkhälsans förbund rf, Näkövammaisten liitto ry, Amnesty International Suomen osasto, Transfeminiinit ry, Ensi- ja turvakotien liitto, Vapaa-ajattelijain liitto, Kuurojen liitto, Naisjärjestöjen Keskusliitto, Uskontojen yhteistyö Suomessa - USKOT-foorumi ry, Suomen Opiskelija Allianssi - OSKU ry, Suomen nuorisovaltuutetun kattojärjestö Allianssi ry, Plan International Suomi, Suomen UNICEF ry, Seta ry, Lastensuojelun Keskusliitto, Romano Missio ry, Trasek ry, FDUV, Kynnys ry, Suomen Ekumeeninen Neuvosto, Suomen Vanhempainliitto ry, Monimuotoiset perheet –verkosto, Invalidiliitto ry, Suomen opiskelijakuntien liitto - SAMOK ry, SAMS - Samarbetsförbundet kring funktionshinder rf, Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto - SAKKI ry, Nuorten Kotkien Keskusliitto - Unga Örnars Centralförbundet NKK ry, Suomen ylioppilaskuntien liitto (SYL), Autismiliitto ry, Svenska Finlands folkting, Suomen Muslimifoorumi ry, Suomen Diabetesliitto ry, Kehitysvammaliitto, Yhdenvertaisen kulttuurin puolesta ry, Naisjärjestöt Yhteistyössä NYTKIS ry, Regnbågsallians i Svenskfinland rf., Samfundet Folkhälsan i svenska Finland rf, Vammaisfoorumi ry, Förbundet Hem och Skola, Pelastakaa Lapset ry.

³ Helsingin kaupunki, Porvoon kaupunki, Tampereen kaupunki.

⁴ Tasa-arvoasiain neuvottelukunta ja Romaniasiain neuvottelukunta.

⁵ Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Ammattiliitto Pro, Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry, STTK ry, Akava, Tehy ry, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ, Varhaiskasvatuksen Opettajien Liitto.

⁶ Oulun yliopiston varhaiskasvatuksen tutkintokoulutuksesta, Helsingin yliopiston kasvatustieteellisestä tiedekunnasta ja Tampereen yliopiston kasvatustieteiden ja kulttuurin tiedekunnasta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Varsinais-Suomen ELY-keskus, Lounais-Suomen aluehallintovirasto sekä Valvira eivät lausunnoissaan suoraan ilmoittaneet, puoltavatko vai vastustavatko esitystä.

Esitystä kannattaneissa lausunnoissa mainittiin esityksen myönteisinä vaikutuksina erityisesti hallinnollisen työn keventyminen ja päällekkäisen työn vähentyminen. Yhdenvertaisuutta katsottiin voitavan edistää varhaiskasvatuksessa myös ilman toimipaikkakohtaista suunnitteluvetoa, sillä varhaiskasvatustilain sekä varhaiskasvatussuunnitelman valtakunnalliset perusteet ohjaavat ja velvoittavat huomioimaan yhdenvertaisuutta.

Keskeisimpänä kritiikkinä esitystä kohtaan esitettiin arvioidut kielteiset vaikutukset lapsen oikeuksien sekä yhdenvertaisuuden toteutumiseen sekä tällaisen muutoksen toteuttaminen (vähäisen) säästövoitteen perusteella. Toimipaikkakohtaisia suunnitelmia pidettiin kunta- ja palveluntuottajataso- suunnitelmia tehokkaampana keinona edistää yhdenvertaisuutta varhaiskasvatuksessa, sillä ne mahdollistavat toimipaikkojen eri tilanteiden huomioon ottamisen, henkilöstön sitoutumisen ja keskustelun toimipaikoissa. Myös lasten ja heidän huoltajiensa osallistumisesta suunnitelmien laatimiseen pidettiin tärkeänä.

Useat lausunnonantajat kyseenalaistivat muutoksella saavutettavat säästöt, koska tasa-arvolain mukainen suunnitteluveto säilyisi ja suunnittelu on tapahtunut pitkälti osana varhaiskasvatuksen arkea. Osa lausunnonantajista arvioi, että muutos voisi lisätä pitkällä aikavälillä kustannuksia, mitkä aiheutuisivat muun muassa syrjinnästä, häirinnästä ja kiusaamisesta, muutosten toimeenpanoon liittyvästä työstä sekä syrjintätapausten käsittelyn lisääntymisestä mm. yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistossa.

3 Lausuntopalautteen yksityiskohtainen tarkastelu

3.1 Arvioidut myönteiset vaikutukset

Esitystä kannattaneissa lausunnoissa sen myönteisinä vaikutuksina mainittiin erityisesti hallinnollisen työn keventyminen, jolloin voidaan keskittää työaika enemmän perustyöhön ja lasten kanssa tehtävään työhön. Tämä nähtiin useassa launnossa keskeisempänä myönteisenä seikkana kuin esityksestä aiheutuvat säästöt. Sivistysala ry viittasi Sivistysalan barometriin (2023), jonka mukaan varhaiskasvatuksen tuottajista ja koulutuksen järjestäjistä noin puolet arvioi sekä kasvatus-, opetus- ja tutkimushenkilöstön että muun henkilöstön hallinnollisen työn määrän lisääntyneen kuluneen 12 kuukauden aikana. Barometrissa varhaiskasvatus erottuu aineistosta, sillä kasvatus-, opetus- ja tutki-

mushenkilöstön osalta yli 60 prosenttia vastaajista arvioi hallinnollisen työn lisääntyneen, muun henkilöstön osalta yli 80 prosenttia. Yksikään vastaajista ei arvioi hallinnollisen työn määrän vähentyneen kummassakaan henkilöstöryhmässä.

Esityksen nähtiin myös vähentävän päällekkäistä työtä. Yhdenvertaisuutta katsottiin edistettävän varhaiskasvatuksessa myös ilman toimipaikkakohtaista suunnitteluelvoitetta, sillä varhaiskasvatuslaki sekä varhaiskasvatussuunnitelman valtakunnalliset perusteet ohjaavat ja velvoittavat huomioimaan yhdenvertaisuutta. Tästä lausuivat muun muassa Kuntaliitto, KT Kuntatyönantajat ja Sivistysala ry. Sivistysala ry totesi, että yhdenvertaisuuden edistäminen on ollut osa varhaiskasvatuslakia sekä varhaiskasvatussuunnitelman perusteita jo ennen kuin siitä säädettiin yhdenvertaisuuslaissa, ja että varhaiskasvatustoimijoita ovat koskeneet laajat velvoitteet yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistämiseksi jo ennen yhdenvertaisuuslain viimeisimmän muutoksen voimaantuloa. Kuntaliitto lisäksi arvioi, että tähän asti tehty työ yhdenvertaisuussuunnittelun parissa voitaisiin hyödyntää laadittaessa kuntakohtaisia varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnitelmia.

Kuntatyönantajat ja Sivistysala ry katsoivat, etteivät nykyiset varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnitelmat ole välttämättä tehokkaita. Kuntatyönantajien mukaan yhdenvertaisuussuunnitelman laatiminen vaatii erityisosaamista, eikä erillisellä toimipaikkakohtaisella suunnitelmalla välttämättä onnistuta muuttamaan mahdollisia ongelmallisia käyttäytymismalleja. Syrjiviä käytänteitä voi ilman henkilökunnan erityisosaamista olla vaikea tunnistaa omassa lähiympäristössään, jolloin suunnitelman tavoitteet jäisivät toteutumatta. Sivistysala ry katsoi, että lakisääteiset suunnitteluelvoitteet eivät parhaalla tavalla edistä itse tavoitetta vaan siirtävät resursseja toiminnasta hallintoon. Järjestö katsoi, että yhdenvertaisuutta edistetään parhaiten antamalla varhaiskasvatuksen tuottajille mahdollisuuksia kehittää toimintaansa ilman liiallista hallinnollista työtä ja moninaisia päällekkäisiä suunnitelmia. Suunnitteluelvoitteiden sijaan varhaiskasvatustoimijat hyötyisivät Sivistysala ry:n mukaan enemmän toimintamalleista ja koulutuksesta, joita voitaisiin hyödyntää arjen yhdenvertaisuuden edistämistyössä. Lisäksi Sivistysala ry viittasi yhdenvertaisuusvaltuutetun vuoden 2022 eduskuntakertomukseen, jonka mukaan viranomaisen yhdenvertaisuussuunnittelu tyypistyy usein yksittäisen suunnitteluasiakirjan laatimiseksi.

Lapin ELY-keskus katsoi, että ylemmän tason suunnitelmassa yhdenvertaisuutta voidaan tarkastella laajemmassa perspektiivissä ja siinä voidaan huomioida myös muut ylemmän tason suunnitelmat, kuten varhaiskasvatussuunnitelma, lasten- ja nuorten hyvinvointisuunnitelma, hyvien väestösuhteiden toimintaohjelma ja valtioneuvoston rasismin vastainen toimintaohjelma.

Osassa esitystä kannattavia lausuntoja ehdotettiin myös pidemmälle meneviä muutoksia suunnitteluelvoitteisiin. Sivistysala ry esitti, että suunnitelmien laatimisvelvoitteista luovuttaisiin myös järjestäjän tai palveluntuottajan tasolla sekä muissa koulutusmuodoissa, sekä tasa-arvolaisissa. Järjestö katsoi,

että tarkoituksenmukaisin ratkaisu olisi luopua kaikista erillisistä järjestäjä- ja tuottaja- sekä toimipiste-kohtaisista suunnitelmista, ja niiden sijaan koota kaikki dokumentoitava toiminta paikalliseen varhaiskasvatussuunnitelmaan. Myös Miesjärjestöjen keskusliitto ry ehdotti varhaiskasvatuksen suunnitelmavelvoitteen poistoa myös tasa-arvolaista.

3.2 Arvioidut kielteiset vaikutukset

3.2.1 Ylemmällä tasolla laadittavat suunnitelmat jäävät liian yleisluontoisiksi

Yleisesti yhdenvertaisuussuunnittelua ja yhdenvertaisuuden edistämistä varhaiskasvatuksessa pidettiin lakiehdotusta arvostelleissa lausunnoissa tärkeänä. Monet lausunnonantajat yhtyivät varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnitelmista säädettäessä tehtyyn arvioon yhdenvertaisuussuunnittelun myönteisistä vaikutuksista. Toimipaikkakohtaisia suunnitelmia pidettiin kunta- ja palveluntuottajataso-
son suunnitelmia tehokkaampana keinona edistää konkreettisesti yhdenvertaisuutta varhaiskasvatuk-
sessa ja toteuttaa yhdenvertaisuustyötä toimipaikoissa.

Moni lausunnonantaja katsoi, etteivät ylemmällä tasolla laaditut suunnitelmat toteuttaisi tarkoitustaan. Järjestäjä- ja tuottajataso-
suunnitelmien pelättiin jäävän liian yleiselle tasolle ja laadultaan toimipaikkakohtaisia suunnitelmia heikommiksi. Esimerkiksi tasa-arvovaltuutettu totesi, että yhdenvertaisuus-
suunnittelu tulee ymmärtää jatkuvana prosessina, joka toteutetaan toimipaikkakohtaisesti henkilökun-
taa ja lapsia osallistaen. Varhaiskasvatuksen järjestäjän laatima suunnitelma, jota toimipaikkakohtai-
sesti vain toimeenpantaisiin, ei olisi valtuutetun mielestä tarkoituksenmukainen eikä täyttäisi sunni-
telmalle asetettua tarkoitusta. Tampereen yliopiston kasvatustieteiden ja kulttuurin tiedekunnan lau-
sunnossa todettiin, että toimipaikkakohtainen suunnitelma on varhaiskasvatuksen perustehtävää tu-
keva johtamisen väline, jonka avulla voidaan konkretisoida, mitä yhdenvertaisuuden edistäminen tar-
koittaa juuri kyseisessä toimipaikassa ja millaisiin asioihin huomion kiinnittäminen on relevanttia tie-
tyssä toimipaikassa tietyllä ajanhetkellä. Amnesty International Suomen osasto taas katsoi, että var-
haiskasvatuksen toimipaikkojen henkilökunnalla on parempi osaaminen olennaisista yhdenvertai-
suuskysymyksistä kuin laajempaa, esimerkiksi kuntakohtaista suunnitelmaa laativilla henkilöillä.

Toimipaikkatason suunnitelmien katsottiin mahdollistavan toimipaikkojen eri tilanteiden ja toimintaym-
päristöjen sekä lasten ja perheiden erilaisten tarpeiden huomioon ottamisen. Tällaisina piirteinä mai-
nittiin muun muassa esteettömyyteen ja rakennettuun ympäristöön liittyvät tekijät, kielitietoisuus ja
erityisesti monikielisten ja maahanmuuttotastaisten lasten osallisuuden ja kielten kehittäminen sekä
vammaisten lasten yksilöllisten tarpeiden huomioon ottaminen. Moni lausunnonantaja viittasi myös
asuinalueiden eriytymiskehitykseen, minkä myötä myös päiväkotien tilanteet eroavat toisistaan. Li-
säksi viitattiin tarpeeseen löytää kullekin toimipaikalla tarpeelliset edistämistoimenpiteet.

Lisäksi ylemmän tason suunnitelman katsottiin johtavan eroihin yhdenvertaisuuden edistämässä varhaiskasvatuksen toimipaikkojen välillä. Esimerkiksi Helsingin yliopiston kasvatustieteellisen tiedekunnan lausunnossa todettiin, että Varhaiskasvatuksen kansallisen arvioinnin mukaan varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden tavoitteet, mukaan lukien yhdenvertaisuus, eivät toteudu kaikissa varhaiskasvatuksen toimipaikoissa samalla tavoin, mikä asettaa lapset, perheet ja työntekijät keskenään eriarvoiseen asemaan. Arvioinnissa suositellaan, että toimintakulttuurien kehittämisessä huomioitaisiin toimipaikkojen erityispiirteet ja varmistettaisiin, että yksikössä on mahdollisuudet konkretisoida tavoitteet arjen tasolle, esimerkiksi työyhteisön yhteisten keskustelujen kautta. Myös Tampereen kaupungin sivistyspalvelut arvioi, että yhdenvertaisuuden edistäminen eriytyisi toimipaikoittain siten, että joissain toimipaikoissa jatkettaisiin aktiivista yhdenvertaisuuden edistämistyötä, kun taas sellaisissa toimipaikoissa, joissa tämä työ vaatii kehittämistä, ei olisi konkreettista välinettä kehittää henkilöstön osaamista ja kehittää toimintaa yhdenvertaisemmaksi. Toimipaikkatason suunnitelmista luopumisen arvioitiin myös vaikeuttavan yhdenvertaisuuden edistämismääräyksen valvontaa päiväkodeissa. Tästä lausui muun muassa Varhaiskasvatuksen opettajien liitto.

3.2.2 Osallistaminen suunnitelmien laadintaan

Myös toimipaikkatason suunnitelmiin liittyvää keskustelua, suunnitteluprosessia sekä lasten ja huoltajien osallistamista suunnitelman laatimiseen pidettiin lausunnoissa tärkeänä. Toimipaikkatasolla tapahtuvan keskustelun todettiin olevan olennainen osa yhdenvertaisuussuunnittelun prosessia ja myös edellytys suunnitelman tietopohjan luomiselle.

Yhteisen keskustelun katsottiin myös tukevan henkilöstön, lasten ja huoltajien osaamista yhdenvertaisuudesta ja perus- ja ihmisoikeuksista sekä sitoutumista suunnitelmaan. Yhdenvertaisuussuunnitteluun osallistumisen todettiin myös olevan osa lasten ihmisoikeuskasvatusta varhaiskasvatuksessa ja opettavan esimerkiksi erilaisuuden huomioimista ja arvostamista. Yhteistä keskustelua ja osallistumista suunnitteluun pidettiin tärkeänä myös osallisuuden vahvistamiseksi ja osallistumisoikeuksien toteutumiseksi. Osallisuuden vahvistamisella tällä tavoin nähtiin myös laajempaa merkitystä. Esimerkiksi Tampereen kaupungin sivistyspalvelut totesi lausunnossaan, että suunnittelu auttaa osaltaan yhä moninaistuvan väestörakenteen mukaan saamisessa yhteisen kuntayhteisön kehittämiseen ja esimerkiksi rasmin ja syrjinnän ennaltaehkäisemiseen. Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus katsoi toimipaikkakohtaiseen suunnitelmaan kuuluvan osallistamisen osaltaan tukevan perheiden kotoutumista ja hyviä väestösuhteita, kun maahanmuuttajataustaisetkin henkilöt kokevat voivansa olla osallisina ja aktiivisina toimijoina. Suomen Vanhempainliitto katsoi, että toteutuessaan ehdotettu muutos heikentäisi vanhempien osallisuutta varhaiskasvatuksessa, mikä ei ole varhaiskasvatustilain ja varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden mukaista. Valtiovarainministeriö esitti jatkovalmistelussa arviomaan, voitaisiinko osa toimipaikkakohtaisen sääntelyn oletetuista eduista saavuttaa säätämällä

velvollisuus osallistaa järjestäjien ja palveluntuottajien suunnitteluprosessiin varhaiskasvatuksen henkilöstöä, lapsia ja perheitä.

Lasten ja heidän huoltajiensa kuulemisen katsottiin myös viestivän yhdenvertaisuuden huomioon ottamisesta varhaiskasvatuksessa. Suomen Romaniyhdistys ja Tampereen kaupungin sivistyspalvelut katsoivat osallistamisen lisäävän huoltajien luottamusta yhdenvertaisuuden huomioimiseen varhaiskasvatuksessa. Myös Ammattiliitto Pro katsoi vanhempien osallistamisen viestivän siitä, että varhaiskasvatus pyrkii kaikkien lasten hyvinvoinnin edistämiseen. Lausunnoissa myös katsottiin osallistamisen edistävän varhaiskasvatuksen henkilökunnan ja huoltajien välistä keskustelua sekä tukevan kodin ja varhaiskasvatuksen välistä yhteistyötä.

Yhteisen keskustelun katsottiin myös edistävän kiusaamisen ja syrjinnän vastaista työtä toimipaikoissa sekä edistävän laadukasta varhaiskasvatusta.

Kuulemisveloitteesta luopumisen katsottiin olevan ongelmallista muun muassa lapsen oikeuksien yleissopimuksen ja vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen näkökulmasta.

3.2.3 Henkilöstön sitoutuminen ja osaaminen yhdenvertaisuuskysymyksistä

Toimipaikkatason yhdenvertaisuussuunnitelmien katsottiin vahvistavan henkilöstön sitoutumista suunnitelman toimeenpanoon, kun suunnitelma vastaa kyseisen toimipaikan tilannetta ja tarpeita. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi katsoi, että riittävät resurssit, prosessin johtaminen ja aika yhteiselle keskustelulle toimipaikkatasolla ovat välttämättömiä, jotta henkilöstö sitoutuu yhteisiin tavoitteisiin ja toimintatapoihin. Lisäksi Karvin mukaan yhdenvertaisuussuunnitelmien laatimisprosessi on alustavien arviointitulosten mukaan vahvistanut henkilöstön ymmärrystä yhdenvertaisuudesta ja edistänyt inklusiivisen toimintakulttuurin rakentumista. Ammattiliitto Pro epäili, että jatkossa toimipaikoissa käytäisiin vähemmän konkreettista keskustelua yhdenvertaisuuden tilanteesta ja tarvittavista toimenpiteistä ja henkilöstöä koulutettaisiin aiheesta vähemmän. Liitto totesi, että varhaiskasvatuksen haasteena on pätevän henkilöstön saatavuus, jolloin toiminnoissa käytetään myös paljon epäpätevää henkilöstöä ja sijaisia, ja arvioi että toimipaikkakohtaisen suunnitelman puuttuessa on todennäköisempää, ettei tilapäistä henkilökuntaa kouluteta toteuttamaan ylätasoa suunnitelmaa. Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus katsoi, että mikäli suunnittelu siirtyisi pois varhaiskasvatuksen toimipaikoista, tämä heikentäisi henkilökunnan osaamista yhdenvertaisuusasioissa ja vähentäisi omiin asenteisiin liittyvää tarkastelua. Myös yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoi, että toimipaikkakohtaisesta suunnitteluvetoisuudesta luopuminen heikentäisi varhaiskasvatuksen henkilökunnan mahdollisuuksia ja valmiuksia kehittää osaamistaan rasisen tai muuhun syrjintäperusteeseen, kuten esimerkiksi vammaisuuteen, liittyvän kiusaamisen tunnistamiseksi ja lasten ja perheiden tukemiseksi.

3.2.4 Vaikutukset lasten oikeuksiin ja erityisen haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiin

Moni lausunnonantaja viittasi kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, erityisesti lapsen oikeuksien yleissopimukseen ja vammaisyleissopimukseen, ja katsoi esityksen olevan ristiriidassa näistä juontuvien sopimusvelvoitteiden tai sopimusten tavoitteiden kanssa.

Useissa lausunnoissa katsottiin, että toimipaikkakohtaisten suunnitelmien avulla voidaan paremmin puuttua muun muassa vammaisiin lapsiin, maahanmuuttajataustaisiin lapsiin ja eri vähemmistöihin kuuluviin lapsiin kohdistuvaan syrjintään ja kiusaamiseen. Esimerkiksi Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi kertoi lausunnossaan, että sen tekemässä kiusaamisen vastaista toimintaa sekä kiusaamisen vastaisia ja lasten sosioemotionaalaisia taitoja tukevia menetelmiä koskevassa arvioinnissa valtaosa päiväkodin johtajista ja lähes kolme neljäsosaa henkilöstöstä vastasi, että toiminnallisen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelman laadinta on aloitettu tai saatu päätökseen toimipaikassa. Lisäksi yli kolme neljäsosaa päiväkodin johtajista ja kaksi kolmasosaa henkilöstöstä arvioi, että suunnitelma antaa selkeät ohjeet syrjinnän ja häirinnän ehkäisemiseksi toimipaikassa.

Lausunnoissa viitattiin myös lapsen oikeuksien komitean viimeisimpiin Suomelle antamiin loppupäätelmiin (CRC/C/FIN/CO/5–6, 2023), joissa se on ilmaissut olevansa huolestunut lapsiin ja nuoriin eri syrjintäperusteiden vuoksi kohdistuvasta syrjinnästä ja kiusaamisesta ja suositellut, että Suomi muun muassa tehostaa syrjinnän torjuntaa sekä vahvistaa kasvatusalan ammattilaisten koulutusta syrjimättömyydestä ja vähemmistöjen oikeuksista.

Lastensuojelun Keskusliitto, Mannerheimin lastensuojeluliitto ja Pelastakaa lapset ry viittasivat ihmisoikeuskasvatukseen osana lapsen oikeuksien yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia. YK:n lapsen oikeuksien komitea on suositellut valtioita sisällyttämään ihmisoikeuskasvatuksen myös varhaiskasvatukseen ja todennut, että sen tulee olla lapsia osallistavaa ja voimaannuttavaa ja tarjota heille käytännössä mahdollisuudet käyttää oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan heidän kiinnostuksen kohteisiinsa, huolenaiheisiinsa ja kehittyviin valmiuksiinsa mukautetuilla tavoilla. Lisäksi komitea on todennut, että pikkulasten ihmisoikeuskasvatus tulisi juurruttaa jokapäiväisiin toimiin, mm. päiväkoteihin ja varhaiskasvatusohjelmiin.

Lausunnoissa viitattiin myös muun muassa sopimuksista juontuvaan lasten edun ensisijaisuuteen ja osallistumisoikeuksiin ja katsottiin esityksen heikentävän kohtuullisten mukautusten toteuttamista.

3.2.5 Suunnitteluelvoitteiden eriytyminen

Lausunnoissa arvosteltiin suunnitteluelvoitteiden eriytymistä syrjintäperusteittain, kun tasa-arvolakiin jäisi edelleen toimipaikkakohtainen suunnitteluelvoite. Muutoksen katsottiin heikentävän myös tasa-arvosuunnitelmien laatua, kun toimipaikkatason suunnitelmista jätettäisiin pois osa syrjintäperusteista

ja esimerkiksi moniperusteisen syrjinnän huomioiminen heikentyisi. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi arvioi suunnitteluelvoitteiden eriytymisen syrjintäperusteittain voivan vaikeuttaa suunnitteluelvoitteiden toteutusta, kun suunnitelmia laadittaisiin eri lakien perusteella eri tasoilla. Ihmisoikeuskeskus viittasi vuonna 2022 julkaisemaansa selvitykseen kansallisista perus- ja ihmisoikeustoimijoista, jonka yhtenä keskeisenä huomiona oli, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolainsäädännön kehittämistä ja vahvistamista olisi vastaisuudessa tarkasteltava kokonaisuutena.

Samoin arvosteltiin sitä, että varhaiskasvatus jäisi ainoana koulutusasteena toimipaikkakohtaisen suunnitteluelvoitteen ulkopuolelle. Moni lausunnonantaja katsoi, että suunnitteluelvoitteiden tulisi olla yhteneväiset kaikilla koulutusasteilla.

Suunnitteluelvoitteiden eriytymisen syrjintäperusteittain ja koulutusasteittain katsottiin aiheuttavan sekaannusta ja olevan epäjohdonmukaisia. Yhdenvertaisuusvaltuutettu arvioi erojen vaikeuttavan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnittelun tilan seuranta- ja valvontaa. Opetus- ja kulttuuriministeriö arvioi erojen vaikeuttavan suunnitteluelvoitteisiin liittyvää informaatio-ohjausta ja edistämistyötä.

Lisäksi ongelmallisena pidettiin sitä, että esiopetuksessa suunnitteluelvoite vaihtelisi sen mukaan, tapahtuuko esiopetus koulun vai varhaiskasvatuksen yhteydessä. Usea lausunnonantaja huomautti, että kyseinen ero oli poistettu vuonna 2023 voimaan tulleella lainmuutoksella, ja nyt se palaisi lakiin.

3.3 Lyhytjänteisyys varhaiskasvatusta koskevissa muutoksissa

Arvostelua aiheutti myös lainmuutos lyhyen ajan sisällä toimipaikkakohtaisten suunnitteluelvoitteiden säätämisestä sekä lyhytjänteisyys suunnitteluelvoitteita koskevissa lainsäädännön muutoksissa.

Suomen Yrittäjät katsoi, että useat varhaiskasvatukseen kohdistuneet poliittiset päätökset ovat vaikeuttaneet yksityisten ja julkisten palveluntarjoajien työtä, ja totesi että pitkäjänteinen ja kauemmaksi katsova kehittämistyö palvelee myös yksityisiä varhaiskasvatuksen järjestäjiä. Ihmisoikeusliitto katsoi yhdenvertaisuustyön ja rakenteellisen syrjinnän purkamisen vaativan julkiselta vallalta pitkäjänteistä työtä ja jatkuvuutta, ja totesi myös eduskunnan sivistysvaliokunnan lausuneen pitkäjänteisen työn merkityksestä lausunnossaan yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksesta (SiVL 24/2022 vp - HE 148/2022 vp). Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi totesi nopeiden ja tempoilevien muutosten lainsäädännössä vaikuttavan varhaiskasvatuksen järjestäjien, päiväkodin johtajien ja lapsiryhmien henkilöstön työhön ja sen suunnitteluun sekä antavan ristiriitaisen kuvan lainsäätäjien sitoutumisesta varhaiskasvatuksen systemaattiseen kehittämiseen osana suomalaista koulutusjärjestelmää.

3.4 Huomiot taloudellisista vaikutuksista

Useat lausunnonantajat kyseenalaistivat muutoksella saavutettavat säästöt erityisesti, koska tasa-arvolain mukainen suunnitteluelvoite säilyisi. Lisäksi yhdenvertaisuussuunnittelun todettiin tapahtuvan pitkälti osana varhaiskasvatuksen arkea.

Osa lausunnonantajista arvioi, että muutos voisi lisätä pitkällä aikavälillä kustannuksia, johtuen syrjinnästä, häirinnästä ja kiusaamisesta aiheutuvista välillisistä kustannuksista. Lisäksi moni lausunnonantaja arvioi, että muutos saattaisi lisätä yhdenvertaisuusvaltuutetun työmäärää lisääntyneiden syrjintätapausten käsittelyn myötä. Myös uudistuksen toimeenpanon, esimerkiksi ohjeistuksen ja koulutuksen muuttamisen, arvioitiin vaativan resursseja. Helsingin kaupunki arvioi, että mikäli yhdenvertaisuussuunnitelmat laaditaan kauempana varhaiskasvatuksen yksiköistä, tarvitsisi henkilöstö työaikaan valmiiseen suunnitelmaan perehtymiseen ja sen jalkauttamiseen. Tampereen kaupungin sivistyspalvelut arvioi, että mikäli yhdenvertaisuustyöltä viedään henkilöstön konkreettinen työväline, vaatii tilanteisiin puuttuminen enemmän aikaa. Kaupungin mukaan ilman toiminnallista yhdenvertaisuussuunnitelmaa ei välttämättä synny yhteisiä käytäntöjä huoltajien ja lasten osallistamiseen, syrjinnän ennaltaehkäisyyn, puuttumisen tapoihin, vastuiden jakamiseen ja sensitiiviseen puhetapaan.

Lisäksi arvosteltiin sitä, että kielteisesti perusoikeuksiin vaikuttava muutos toteutetaan vähäisen säästön saavuttamiseksi, tai ylipäättään säästöperustein.

3.5 Muut huomiot vaikutusarvioinnista

Useat lausunnonantajat arvostelivat esityksen vaikutusarviointia sekä riittävän tietopohjan puutetta esityksen taustalla, kun nykylainsäädännön vaikutuksista ei ole vielä tutkimustietoa. Useissa lausunnoissa ehdotettiin, että ennen lainmuutosta toteutettaisiin lapsistrategian mukainen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmia koskeva selvitys. Useat lausunnonantajat myös pitivät esityksen vaikutusarviointia puutteellisena, erityisesti lapsivaikutusten arvioinnin ja vammaisvaikutusten arvioinnin sekä taloudellisia vaikutuksia koskevien laskelmien osalta. Lausunnoissa esimerkiksi kritisoitiin sitä, ettei esitysluonnoksessa oltu arvioitu taloudellisesta näkökulmasta, millaisia hyötyjä toimipaikkakohtaisella yhdenvertaisuussuunnittelulla voidaan saavuttaa tai millaisia kielteisiä seurauksia syntyy, mikäli velvoitteesta luovutaan.

Samoin lausunnoissa katsottiin, että esityksen vaikutuksia tulisi arvioida yhdessä varhaiskasvatuslakiin samanaikaisesti valmisteltujen muutosten kanssa, jotka koskevat paikallisesta varhaiskasvatussuunnitelmasta luopumista.

3.6 Suhde hallitusohjelmaan ja hallituksen toimenpideohjelmiin

Useissa lausunnoissa katsottiin esityksen olevan ristiriidassa muun muassa hallitusohjelman, hallituksen rasminvastaisen tiedonannon ja toimenpideohjelman sekä lapsistrategian kanssa. Hallitusohjelman osalta viitattiin muun muassa yhdenvertaisuuden edistämiseen, laadukkaaseen varhaiskasvatukseen, varhaiskasvatuksen oppimiseröjen ja segregaaation ehkäisyyn ja maahanmuuttajataustaisten lasten osallistumisasteen nostamiseen varhaiskasvatuksessa.

Toisaalta esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriö katsoi, että hallituksen yhdenvertaisuustiedonannon mukaista tavoitetta koko koulutusjärjestelmän kattavasta tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden kehittämissuunnitelmasta voidaan edistää menestyksellisesti myös ehdotetun lainsäädäntömuutoksen nojalla.

3.7 Muut huomiot esityksestä

Lausunnoissa esitettiin lisäksi huomioita seikoista, joita tulisi ottaa huomioon lain toimeenpanon yhteydessä. Opetus- ja kulttuuriministeriö piti tarpeellisena miettiä keinoja huomioida toimipaikkojen erot ylemmän tason suunnitelmia laadittaessa. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoi muutosten lisäävän vastuuta järjestäjä- ja tuottajatasolle huolehtia siitä, että varhaiskasvatuksen henkilöstö saa tarvittavat tiedot ja taidot yhdenvertaisuuden edistämiseksi käytännön työssä.

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus esitti, että suunnitelmiin sisällytettäisiin konkreettisia toimipaikkatasolla toteutettavia toimenpiteitä sekä kirjaus henkilöstön täydennyskoulutuksesta. Lapin ELY-keskus katsoi, että kuntakohtaisten suunnitelmien jalkauttaminen arjen työhön sekä yhteisiin keskusteluihin henkilöstön ja perheiden kanssa edistää yhdenvertaisuuden toteutumista varhaiskasvatuksen arjessa. Lounais-Suomen aluehallintovirasto totesi aluehallintovirastojen yhteisessä lausunnossa, että muutos korostaisi paikallisen varhaiskasvatussuunnitelman merkitystä yhdenvertaisuuden edistämässä.

Useat lausunnonantajat pitivät tarpeellisena myös esityksen toimeenpanon ja sen vaikutusten seuranta.

Useissa lausunnoissa kritisoitiin myös lyhyttä ja lomakauteen ajoittunutta lausuntoaikaa.