

Asia: VN/15985/2024

Lausuntopyyntö hallituksen esityksen luonnoksesta laiksi yhdenvertaisuuslain muuttamisesta (varhaiskasvatuksen edistämisvelvollisuus)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Oikeusministeriö on valmistellut hallituksen esityksen, jossa ehdotetaan muutosta yhdenvertaisuuslakiin. Muutoksen myötä yhdenvertaisuuslaki ei enää velvoittaisi varhaiskasvatuksen järjestäjiä ja palveluntuottajia laatimaan varhaiskasvatuksen toiminnallisia toimipaikkakohtaisia yhdenvertaisuussuunnitelmia. Lakimuutoksen tavoitteeksi on esitetty vähentää yksiköiden työtehtäviä ja vähentää kustannuksia.

Helsingin yliopiston kasvatustieteellinen tiedekunta katsoo, että esitetyllä lakimuutoksella on tavoitteet kumoavia vaikutuksia ja lain muuttaminen vaikuttaisi kielteisesti inklusion, tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutumiseen varhaiskasvatuksessa.

Yhdenvertaisuuden toteutumisessa on jo nykytilanteessa huomattavaa vaihtelua. Varhaiskasvatuksen kansallisen arvioinnin mukaan (Kannel ym. 2023) varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden tavoitteet – yhdenvertaisuus niiden keskeisenä osana - eivät toteudu kaikissa varhaiskasvatuksen toimipaikoissa. Arvioinnin mukaan toimipaikkojen useissa toimipaikoissa tavoitteet toteutuivat hyvin, mutta osassa heikosti, mikäli lainkaan. Tämä asettaa yksilöt - 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. Lain muutoksen seurauksena varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan vastuulla olevilla toimipaikoilla ei pystytä huomioimaan yksiköiden välisiä eroja, saati ohjaamaan toimintaa niin, että yhdenvertaisuutta voitaisiin parantaa. Velvoittavuuden poistaminen merkitsisi myös sitä, ettei työyhteisön yhteisille keskusteluille yhdenvertaisuuden edistämisen konkretian osalta varattaisi työaika ja resursseja. Yhteinen keskustelu ja toimintakulttuurin kehittäminen inklusiiviseksi, johon sisältyy yhdenvertaisuussuunnitelman laatiminen, ovat myös pedagogiikan kehittämisen ja laadukkaan varhaiskasvatuksen toteutumisen

edellytys. Karvin arvioinnissa nimenomaan yhteinen keskustelu rakensi yhteistä ymmärrystä sekä tavoitteista että niiden konkreettisesta toteuttamisesta varhaiskasvatuksen arjessa.

Valtakunnallisten tavoitteiden konkretisointi käytäntöön työyhteisöittäin onkin tutkitusti toimiva käytäntö. Tämä työ joudutaan joka tapauksessa tekemään yksiköissä, joten sitä on tärkeää resursoida jatkossakin. Varhaiskasvatusta koskeva viimeaikainen tutkimus (esim. Kvilhaugsvik ym. 2024) osoittaa, että päiväkotien henkilökunta osaa hyödyntää erilaisten ohjaavien dokumenttien – kuten toimipaikkakohtaisen yhdenvertaisuussuunnitelman – tarjoaman mahdollisuuden muodostaa yhteinen käsitys, suunnitella ja dokumentoida työtä monien eri dokumenttien ja vaatimusten ristipaineesta huolimatta. Samat tutkimukset kertovat myös, että toimijat usein joutuvat näkemään vaivaa sovittaessaan ja paikallistaessaan ohjaavien dokumenttien säädöksiä ja ohjeita oman yksikkönsä toimintaa riippumatta siitä, onko tätä tarkemmin velvoitettu. Lain muutoksen seurauksena syntyvässä tilanteessa varhaiskasvatuksen toimijat eivät saisi muodollista tukea tai eriteltyä työaikaakaan tämän tekemiseen. Syntyvä tilanne lisää henkilöstön jo tällä hetkellä suurta työkuormaa ja kääntäisi lainmuutoksen osaltaan omia tavoitteitaan vastaan. Samalla työyhteisön yhteinen visio tavoitteista puuttuisi, mikä entisestään kirjavoittaisi arjen käytänteitä.

Varhaiskasvatuksen kehittämisfoorumi nosti esiin ensimmäisessä raportissaan, että varhaiskasvatuksessa toimivien ammattiryhmien tutkintokoulutuksen osaaminen on vaikeasti yhteensovittavissa alan moniammatillisuudesta ja kelpoisuusvaatimusten vaihtelusta johtuen (OKM 2021). Tämä aiheuttaa jännitteitä varhaiskasvatuksen kentällä (esim. Karila ja Kupila, 2023) varsinkin yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon kannalta, sillä eri ammattiryhmien näihin teemoihin liittyvä koulutustausta on ollut kirjavaa. Lisäksi työyhteisöissä toimii alan työvoimapulasta johtuen työntekijöitä, joilla ei ole alan koulutusta ja jopa 30-40 % opettajista on suurissa kaupungeissa epäpäteviä (Chydenius 2024). Yhteisen, toimipaikkakohtaisen yhdenvertaisuussuunnitelman laatiminen antaa varhaiskasvatuksen työyhteisölle hyvän mahdollisuuden yhteisen keskustelun ja suunnittelun kautta purkaa näitä jännitteitä ja luoda yhtenäinen toimintakulttuuri yhdenvertaisuuden edistämiseen. Toimipaikkakohtaisten yhdenvertaisuussuunnitelmien laatiminen tukee yhteisten toimintatapojen luomista, niihin sitoutumista ja niiden konkretisoimista käytännön toimintaan merkittävästi paremmin kuin yleiset kuntakohtaiset suunnitelmat. Toimipaikkakohtainen prosessi on tärkeä osa yksiköiden arvo-keskustelua, johon tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuskysymykset olennaisesti liittyvät. Lain muutoksen myötä tämä mahdollisuus katoaisi. Lisäksi mahdolliset jännitteet voivat jäädä käsittelemättä ja siten kuormittaa henkilökunnan arkea sekä vaikuttaa heikentävästi työnsä laatuun myös laajemmin, mutta ennen kaikkea yhdenvertaisuuden toteutumiseen varhaiskasvatuksessa.

Varhaiskasvatuksessa työskentelevien ammattiryhmien koulutuksen kansallisen arvioinnissa (Kari-la ym. 2024) inklusio, monikulttuurisuus ja monimuotoisuus, sekä yhdenvertaisuus näiden osana, nähtiin yhtenä keskeisenä varhaiskasvatuksen arjen osa-alueena. Yhdenvertaisuuden toteutuminen vaatii tavoitteita konkretisoivaa yhdenvertaisuussuunnitelmaa, jotta osaaminen saadaan vietyä käytäntöön. Samassa arvioinnissa todettiin, että tulevaisuudessa johtajien henkilöstöjohtaminen korostuu. Johtaminen tapahtuu yhteisen suunnitelman luomisen ja sen tekemistä tukevan ohjaamisen kautta.

Pedagogisen johtajuuden keskeisiä tehtäviä on johtaa varhaiskasvatuksessa tapahtuvaa lasten yhdenvertaisuutta vahvistavaa pedagogiikkaa, joka on myöhemmän oppimisen perusta. Tuoreen tutkimuksen mukaan (Kaksivuotisen esiopetuksen kokeilu) jo viisivuotiaiden lasten kohdalla on havaittavissa oppimiseroja riippuen lapsen taustasta (Sarvimäki et al 2023). Myös PISA-raportit vahvistavat, että Suomessa ei onnistuta tasaamaan lasten taustoihin liittyviä oppimiseroja perustuslain (6 §) ja perusopetuksen suunnitelman perusteiden edellyttämällä tavalla. Tutkimusten mukaan yhteiskunnallinen koulutusjärjestelmä voikin käytänteistä riippuen vahvistaa tai tasoittaa perhetaustan merkitystä koulutuslopputulemiin (Hiilamo, Helander & Ristikari 2022).

Suurelle osalle lapsista päiväkotiki on ensimmäinen kodin ulkopuoleinen yhteisö, jonka toimintaan he osallistuvat ja jossa he kohtaavat muita kuin oman lähipiirinsä ihmisiä. Toisin sanoen se on lapsille ensimmäinen paikka, jossa he saattavat kokea pitkäaikaista epätasa-arvoa, rasismia ja syrjintää tai toisaalta voivat oppia, miten tasa-arvoinen ja yhdenvertainen yhteisö ja yhteiskunta toimivat. Yhdenvertaisella varhaiskasvatusyhteisöllä on merkittävä välitön, mutta myös pitkäaikainen vaikutus lasten ja nuorten hyvinvoinnin tukemisen näkökulmasta sekä esimerkiksi radikalisoitumista ennaltaehkäisevänä tekijänä. Tutkimusten mukaan jo pienet lapset saattavat kokea ulkopuolisuutta ja rasismia (Mansikka et al 2024, Oostenbrook & Over 2015). Näillä kokemuksilla voi olla kauaskantoisia vaikutuksia lasten itsetuntoon, oppimiseen ja kehitykseen. Lisäksi varhaiskasvatusyksiköillä on suuri vaikutus myös lasten perheisiin: parhaimmillaan niistä syntyy yhteisö, jonka merkitystä ja tukea yksilöille, jotka tuntevat yhteenkuuluvuutta ja osallisuutta, ei voi rahassa mitata. Tämä edellyttää kuitenkin henkilökuntaa, jolla on yhteiset arvot ja tahtotila tämän toteuttamiseksi.

Varhaiskasvatuslaki uudistettiin elokuussa 2022 erityisen, tehostetun ja yleisen tuen tasojen mukaan ottamisena yhtenäistämään tukikäytänteitä ja madaltamaan ennaltaehkäisevää tukea lapsille. Mikäli perusopetukseen kaavailtu lakiesitys menee läpi, perus- ja esiopetuksesta tämä kolmitasoisuus tulee muuttumaan. Uuden lakiehdotuksen pääpaino oli ennakoivassa tukiopetuksessa ja myös aiemman kolmitasoisuuden tuen periaatteena on, että laadukas, inklusiivinen ja suunnitelmallinen yleinen tuki on parasta erityispedagogiikkaa. Inklusiivissa on vahvasti kyse yhdenvertaisuuden toteutumisesta niin, että kukin saa ajoissa riittävää tukea – monitoimijaisesti toteutettuna, vertais-ryhmässä ja ilman stigmoja. Varhaiskasvatuksen kentällä tarvitaan yhteistä keskustelua siitä, miten moninaisuus nähdään rikkautena yhteisössä, ja kuinka merkityksellisiä henkilökunnan ja vanhempien yhdenvertaisuutta rakentava, kieli-, kulttuuri- ja katsomustietoinen, sensitiivinen, antirasistinen ja -ableistinen asenne auttaa jokaisen lapsen kiinnittymisen yhteiskuntaan jo pienestä pitäen. Tälle keskustelulle tulee resursoida eri toimialojen välisiä rakenteita, jotta varhaiskasvatus, esiopetus ja perusopetus toimivat jatkumona yksittäiselle lapselle. Tämä työ maksaa itsensä takaisin, sillä se estää syrjäytymistä.

Kasvatustieteellinen tiedekunta katsoo, että esitetty lakimuutos heikentää varhaiskasvatuksen tasoa ja laatua sekä heikentää tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutumista yhteiskunnassa ja varhaiskasvatuksessa.

Lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet kasvatustieteellisen tiedekunnan henkilöstön varhaiskasvatuksen asiantuntijoita.

Johanna Mäkelä

Kasvatustieteellisen tiedekunnan dekaani

Helsingin yliopisto

Viitteet

Chydenius, H. 2024. "Finland – ECEC Workforce Profile." In Early childhood workforce profiles across Europe. 33 country reports with key contextual data, edited by P. Oberhuemer and I. Schreyer. Munich: State Institute for Early Childhood Research and Media Literacy. www.seepro.eu/English/Country-Reports.htm

Hiilamo, A., Helander, J. & Ristikari, T. (2022). Rapid review: perhetaustasta kumpuavat erot koulumenestyksessä ja koulutuspoluissa. *Horisontti : Itlan tutkimukset* 2022:1. Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiö. <https://itla.fi/aineistot/>

Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2021). Varhaiskasvatuksen koulutusten kehittämisohjelma 2021–2030. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:3. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-876-2>

Karila, K. & Kupila, P. (2023). Multi-professional teamwork in Finnish early childhood education and care. *International Journal of Child Care and Education Policy* 17, (21). <https://doi.org/10.1186/s40723-023-00124-5>

Kvilhaugsvik, H., Eide, H. M. K., Danielsen, H., & Sataøen, S. O. (2024). Standardisation and diversification—policy tools to govern early childhood education and care. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 1-15.

Karila, K., Rantala, K., Rusi, M., Davidsson, S., Helakari, P., Holsti, E., Keloneva, R., Kytölaakso, K., Malkamäki, L., Valkonen, S., Frisk, T., Mustonen, K., Sarkkinen, T. & Huhtanen, M. (2024). Varhaiskasvatuksen koulutus Suomessa 2023: Arviointi koulutuksen tilasta ja kehittämistarpeista. Julkaisut 7:2024. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus

Kannel, L., Kuusiholma-Linnamäki, J., Harju-Luukkainen, H., Heiskanen, N. Kuusisto, A. & Kulmala, V. (2023). Paikal-listen varhaiskasvatussuunnitelmien toteutuminen päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa. Julkaisu 28:2023. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus.

Mansikka, J-E, Londén, M, Holm, G, Saloranta, M & Nordström A. (2024). Language as a medium for inclusion and exclusion: Supporting multilingualism in a Swedish minority language ECEC setting in Finland. *Journal of Early Childhood Education Research*.

Oostenbroek, J., & Over, H. (2015). Young children contrast their behavior to that of out-group members. *Journal of experimental child psychology*, 139, 234–241.

Paavola, H. (2018). Sosiaalinen oikeudenmukaisuus kahdessa pääkaupunkiseudun monikulttuurisessa esiopetusryhmässä. Teoksessa R. Rinne, N. Haltia, S. Lempinen & T. Kaunisto (toim.), *Eriarvoistuva maailma – tasa-arvoistava koulu? Suomen kasvatustieteellinen seura*

Paavola, H & Pesonen, J (2021) ' Diversity discourses in the Finnish National Core Curriculum for Early Childhood Education and Care ', *Journal of Early Childhood Education Research* , vol. 10 , no. 3

Sarvimäki, M., Alasuutari, M., Harjunen, O., Holvio, A., Izadi, R., Kalland, M., Kuusiholma-Linnamäki, J., Laakso, M-J., Lerkkanen, M-K., Muhonen, H., Räsänen, P., Salmela-Aro, K., Saranko, L., Sulkanen, M. & Upadyaya, K., 2023, *Kaksi-vuotisen esiopetuksen väliraportti*. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö. 64 p. (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu- ja; vol. 2023, no. 19)

Pellikka Laura

Helsingin yliopisto - Kasvatustieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto