

Asia: VN/15985/2024

Lausuntopyyntö hallituksen esityksen luonnoksesta laiksi yhdenvertaisuuslain muuttamisesta (varhaiskasvatuksen edistämisvelvollisuus)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

ASiantuntijalausunto

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi)

OPH-4219-2024

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuslain muuttamisesta (varhaiskasvatuksen edistämisvelvollisuus)

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (myöhemmin Karvi) kiittää mahdollisuudesta antaa kirjallisen asiantuntijalausuntonsa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuslain muuttamisesta. Laista ehdotetaan kumottavaksi säännökset toimipaikkakohtaisten yhdenvertaisuussuunnitelmien laatimisvelvoitteista. Lisäksi luovuttaisiin kunnan velvoitteesta laatia sen alueella toimiville perhepäivähoidon ja kunnallisen avoimen varhaiskasvatustoiminnan toimijoille yhteiset yhdenvertaisuussuunnitelmat. Muutoksen myötä yhdenvertaisuuslaki ei enää velvoittaisi varhaiskasvatuksen järjestäjiä ja palveluntuottajia laatimaan varhaiskasvatuksen toiminnallisia toimipaikkakohtaisia yhdenvertaisuussuunnitelmia.

Toimipaikkakohtaisten yhdenvertaisuussuunnitelmien laatimisesta luopuminen ei ole mielestämme perusteltu kevennys suhteessa siitä saatavaan hyötyyn lasten oikeuksien toteutumisen sekä lasten kasvun, kehityksen ja oppimisen turvaamisen näkökulmasta. Emme kannata esitystä, koska yhdenvertaisuussuunnitelmien laatimisvelvoitteesta luopuminen ei tue yhdenvertaisuuden ja inklusiivisten periaatteiden toteutumista varhaiskasvatuksen toimipaikoissa.

Suunnitteluvaikeudesta luopuminen ei myöskään mielestämme tue varhaiskasvatuksen laadun kehittämistä toimipaikkatasolla.

Lausunnon taustat

Yhdenvertaisuuden edistäminen on yksi suomalaisen varhaiskasvatuksen keskeisistä arvoista, mitä lainsäädännön tulee omalta osaltaan systemaattisesti tukea. Osana nykyisen lainsäädännön valmistelua Karvi ehdotti yhdenvertaisuuslain osittaisuudistusta koskevassa lausunnossaan vuonna 2022, että suunnitelmat laadittaisiin järjestäjäkohtaisesti. Tällöin perusteluna oli arviomme suunnitelmien laatimiseen vaadittavasta työmäärästä ja resursseista. Osana lausuntoa totesimme myös, että pelkkä toimipaikkatasoisen suunnitelman laadinta ei yksistään takaa yhdenvertaisuuden tai tasa-arvon toteutumista pienten lasten varhaiskasvatuksessa. Karvin toteuttamien valtakunnallisten varhaiskasvatussuunnitelmien perusteiden laadintaa ja toteuttamista tarkastelleiden arviointien (Repo ym. 2018; 2019) sekä ohjausasiakirjoja tarkastelleen tutkimuksen (Paananen 2017) mukaan suunnitelmien ohjaava merkitys jää heikoksi, mikäli niitä ei ole kirjoitettu riittävän konkreettisella tasolla.

Suunnitteluvaikeudesta koituneet kulut ovat kuitenkin hallituksen esityksen perusteella olleet maltillisia ja jääneet odotettua pienemmiksi. Tämän lisäksi hallituksen esityksessä arvioitu säästö, jonka suunnitteluvaikeudesta luopuminen tuottaisi, voidaan sanoa olevan marginaalinen. Näin ollen suunnitteluvaikeuden luopumisesta koituvat säästöt eivät ole mielestämme riittävä perustelu nykyisen lainsäädännön muuttamiselle. Lisäksi osana nykyisen lainsäädännön edistämistä Opetushallitus on laatinut konkreettiset ja selkeät ohjeet, jotka tukevat paikallisia järjestäjiä ja toimipaikkoja toiminnallisten yhdenvertaisuussuunnitelmien laadinnassa. Ohjeet on koettu hyödylliseksi ja tärkeiksi. Huoli siitä, että suunnitelmien ohjausvaikutus jäisi vähäiseksi, ei näin ollen ole mielestämme toteutunut. Nykytiedon valossa suunnitelmien laadinta toimipaikkatasolla ei siis vaadi merkittäviä lisäresursseja, ja laadintaa on lähdetty lähestymään konkreettisena ja toiminnallisena, henkilöstön työtä tukevana suunnitelmana. Lisäksi iso osa varhaiskasvatuksen toimipaikoista on jo aloittanut tai saanut päätökseen toimipaikkatasoisen suunnitelman laatimisen (Harkoma ym., tulossa). Näin ollen lähtökohdat nykyisen lainsäädännön säilyttämiselle ja toimipaikkatasoisten suunnitelmien laatimiselle osana yhdenvertaisuuden edistämistä varhaiskasvatuksessa ovat nykyisellään hyvät.

Yhdenvertaisuuden edistäminen edellyttää yhteistä ymmärrystä ja pitkäjänteisyyttä

Esityksen mukaan yhdenvertaisuuslain muutoksen jälkeen varhaiskasvatuksen järjestäjillä ja palveluntuottajilla olisi edelleen yleinen velvollisuus laatia suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Esityksen mukaan: ”Järjestäjä- ja palveluntuottajakohtaisesta

yhdenvertaisuuden edistämisestä ja yhdenvertaisuussuunnittelusta ei arvioida aiheutuvan lisäresursointia vaativaa lisätyötä.”. Kuitenkin varhaiskasvatuksen järjestäjien ja palveluntuottajien vastuulle jäisi määritellä, kuinka tarkasti suunnitelmaan kuvataan toimipaikkoja koskevat tavoitteet, toimenpiteet ja niiden arviointi. Arviointiemme perusteella toimipaikka- ja kuntatasoisten suunnitelmien laatiminen varhaiskasvatuksessa on laaja ja pitkäkestoinen työ, joka vaatii resursseja (Repo 2018; 2019, Kannel ym. 2023). Olemme huolissamme siitä, että veloitteen poistuessa järjestäjä- ja palveluntuottajakohtaiset suunnitelmat jäävät liian ylätasoisiksi yhdenvertaisuuden ja inklusiivisen toimintakulttuurin toteutumista ajatellen. Riittävät resurssit, prosessin johtaminen ja aika yhteiselle keskustelulle aiheesta toimipaikkatasolla ovat välttämättömiä, jotta henkilöstö sitoutuu yhteisiin tavoitteisiin ja toimintatapoihin.

Esityksen mukaan lain muuttuminen ei vaikuttaisi varhaiskasvatuksen järjestäjien ja palveluntuottajien tasa-arvolain mukaisiin velvoitteisiin, ja lain toteutuessa toimipaikkojen tulisi edelleen laatia toimipaikkakohtainen varhaiskasvatuksen tasa-arvosuunnitelma. Kantamme on, ettei tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmia tulisi erottaa toisistaan, koska yhdessä laadittuna niistä saadaan mahdollisimman suuri hyöty varsinkin sisällöllisesti, mutta myös kustannustehokkaasti. Kuten esityksessäkin mainitaan, tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmien laatiminen yhdessä mahdollistaa synergiaetuja, sillä useita suunnitelmiin sisältyviä seikkoja voidaan käsitellä samanaikaisesti. Suunnitelmien laatiminen yhdessä voidaan nähdä jopa taloudellisena vaihtoehtona sen sijaan, että suunnitelmat laadittaisiin ja jalkautettaisiin pirstaleisesti – osa järjestäjien ja palveluntuottajien tahoilta ja osa toimipaikoissa.

Hallituksen esityksen mukaan muutos aiheuttaisi sen, että esiopetuksen osalta yhdenvertaisuussuunnittelun tilanne palautuisi osin vuotta 2023 edeltävään tilaan. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että suunnitteluelvoite koskisi esiopetusta silloin, kun esiopetusta järjestetään koulun yhteydessä. Esityksessä ehdotettu muutos lisäisi varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen välisen lainsäädännön ristiriitoja, ja asettaisi lapset eriarvoiseen asemaan perustuen siihen, missä esiopetusta järjestetään.

Toimipaikkakohtaiset yhdenvertaisuussuunnitelmat tukevat inklusiivisen toimintakulttuurin rakentumista

Yhdenvertaisuus on suomalaisen varhaiskasvatuksen perusta, joka siirtyy käytännön toimintaan inklusiivisten periaatteiden ja toimintakulttuurin myötä. Inklusio ohjaa sekä varhaiskasvatuksen rakenteiden muodostumista että pedagogisia prosesseja, jotka konkretisoituvat käytännön toiminnaksi esimerkiksi henkilöstön, lasten ja huoltajien välisessä vuorovaikutuksessa (Vlasov ym. 2018). Inklusiivisessa toimintakulttuurissa lapsi voi toimia, kehittyä ja oppia omana ainutlaatuisena yksilönään sekä yhteisön jäsenenä (Opetushallitus 2022). Karvin arvioinnissa (Kannel ym. 2023) havaittiin, että inklusion käsite on edelleen epäselvä ja vieras osalle varhaiskasvatuksen henkilöstöstä. Arvioinnissa merkittäväksi haasteeksi inklusiivisen varhaiskasvatuksen toteutumiselle, etenkin päiväkotien henkilöstön aineistossa, nousivat vastaajien käsitykset inklusiivisen

varhaiskasvatuksen toteuttamismahdollisuuksista. (Kannel ym. 2023.) Toiminnallisen yhdenvertaisuussuunnitelman laatimisprosessi tukee yhtenäisen ymmärryksen luomista siitä, mitä inklusiolla tarkoitetaan ja miten sitä toteutetaan kyseisen toimipaikan arjessa. Toimipaikkatasoisen suunnitelman laatimisvelvoitteen poisto heikentäisi näin ollen henkilöstön mahdollisuuksia muodostaa yhteistä ymmärrystä yhdenvertaisuutta edistävästä toimenpiteistä ja inklusiivisista periaatteista.

Arviointiemme mukaan varhaiskasvatuksen laatu ja toiminnalle asetettujen tavoitteiden toteutuminen vaihtelevat ryhmien ja päiväkotien välillä sekä kunnan sisällä (Repo ym. 2019; Kannel ym. 2023). Varhaiskasvatuksen laadun kehittämiseksi tulisikin tästä syystä huomioida paikallisen tason lisäksi myös ne toimenpiteet, jotka tukevat laadukkaan varhaiskasvatuksen toteutumista kaikissa toimipaikoissa. Huolenamme on, että toteutuessaan hallituksen esitys kuitenkin heikentäisi toimipaikkatasoisten laatutekijöiden varmistamista. Toimipaikkakohtaisten yhdenvertaisuussuunnitelmien laatimisesta luopuminen vähentäisi esimerkiksi toimipaikan henkilöstön roolia konkreettisten toimenpiteiden määrittelemisessä, sekä heikentäisi lasten ja huoltajien osallisuutta suunnitelman laatimisprosessissa. Lisäksi suunnitelmien laatimisesta luopuminen heikentäisi toimipaikkojen erityispiirteiden, kuten lasten ja perheiden tarpeiden tai paikallisten yhteistyötahojen, huomioimista.

Henkilöstön yhteinen keskustelu yhdenvertaisuuden teemoista on tärkeää myös varhaiskasvatuksen kiusaamisen vastaisen työn näkökulmasta. Kiusaamisen vastaisella työllä jokaiselle lapselle luodaan ryhmässä turvallinen ympäristö, jossa lapset voivat oppia, kasvaa ja kehittyä tasavertaisesti sekä osallistua toimintaan omista lähtökohdistaan. Useiden tutkimusten mukaan kiusaaminen on melko yleistä suomalaisessa varhaiskasvatuksessa, ja kiusaamisen näkökulmasta riskiryhmässä ovat erityisesti maahanmuuttajataustaiset sekä tukea tarvitsevat lapset. (Kirves ja Sajaniemi, 2012; Ilola ym., 2016; Laine ym., 2010). Kiusaamisen ennaltaehkäisyn ja siihen puuttumisen näkökulmasta on välttämätöntä, että yhdenvertaisuuden edistämisestä keskustellaan yhdessä toimipaikan henkilöstön kesken. Tämä mahdollistaa sekä yhteisen arvomaailman ja käytäntöjen muodostumisen että työntekijöiden henkilökohtaisten asenteiden rakentavan reflektoinnin esimerkiksi suhteessa kiusaamisen näkökulmasta riskiryhmässä olevien lasten tukemiseen. Toimipaikkakohtainen yhdenvertaisuussuunnitelma tuo keskusteluun sitä ohjaavia rakenteita ja systemaattisuutta, mikä mahdollistaa myös lasten ja huoltajien osallistumisen suunnitteluun.

Karvin kiusaamisen vastaista toimintaa sekä kiusaamisen vastaisia ja lasten sosioemotionaalaisia taitoja tukevia menetelmiä koskevassa arvioinnissa valtaosa päiväkodin johtajista ja lähes kolme neljäsosaa henkilöstöstä vastaa, 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. (Harkoma ym. 2024, tulossa.)

Lopuksi

Toiminnallinen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnittelun velvoite on ollut voimassa vasta vuoden ajan. Suunnitelmien laatiminen on näin ollen vasta alussa, eikä suunnitteluelvoitteen vaikutuksia ole ollut vielä mahdollista arvioida monipuolisesti. Nopeat ja tempoilevat muutokset varhaiskasvatuksen lainsäädäntöön vaikuttavat kuitenkin aina varhaiskasvatuksen järjestäjien, päiväkodin johtajien ja lapsiryhmien henkilöstön työhön ja sen suunnitteluun. Samalla muutokset antavat ristiriitaisen kuvan lainsäätäjien sitoutumisesta varhaiskasvatuksen systemaattiseen kehittämiseen osana suomalaista koulutusjärjestelmää. Päiväkodin johtajien työtä tarkastelleessa arvioinnissa päiväkodin johtajat ja perhepäivähoidon ohjaajat mainitsivat työtä hankaloittaviksi tekijöiksi erityisesti kiireen, työn pirstaleisuuden ja ennakoimattomuuden (Siippainen ym. 2021). Jatkuvien muutosten sijaan varhaiskasvatuksen henkilöstölle tulisikin mielestämme antaa aikaa ja tukea jatkaa työtään tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämässä.

Esityksen toteutuessa pidämme tärkeänä sitä, että järjestäjäkohtaisiin suunnitelmiin kirjataan ne konkreettiset toimenpiteet, joilla yhdenvertaisuutta voidaan yksikkö- ja lapsiryhmätasolla edistää pedagogisin keinoin. Järjestäjän suunnitelmaan tulisi laatia kirjaus henkilöstön täydennyskoulutuksesta yhdenvertaisuuteen liittyvissä asioissa sekä yhdenvertaisuuden toteutumisen arvioinnista ja kehittamisestä. Järjestäjien tulee esityksen toteutuessa myös varmistaa, että yhdenvertaisuuden edistämiseen liittyvien suunnitelmien ja toimenpiteiden seuranta otetaan kiinteäksi osaksi paikallista laadunhallintaa ja systemaattista arviointia.

Nykyinen lainsäädäntö asettaa mielestämme selkeät ja tarpeelliset tavoitteet suomalaiselle varhaiskasvatukselle ja sen järjestämiselle. Tavoitteiden juurtuminen osaksi varhaiskasvatuksen rakenteita ja arjen toimintaa vaatii kuitenkin aikaa, resursseja ja yhteisiä ponnisteluja. (Vlasov ym. 2024.) Toimipaikkatasoisen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelman laatiminen tukee varhaiskasvatuksen arvopohjaa ja on linjassa kansallisen lainsäädännön ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa. Suunnitelmien laatiminen varhaiskasvatuksessa on jo aloitettu, ja laatimisprosessi on alustavien arviointitulosten mukaan vahvistanut henkilöstön ymmärrystä yhdenvertaisuudesta ja edistänyt inklusiivisen toimintakulttuurin rakentumista. Tämä suunta on parantanut lasten oikeuksien toteutumista ja vahvistanut varhaiskasvatuksen asemaa osana suomalaista yhdenvertaisuuteen ja tasa-arvoon perustuvaa koulutusjärjestelmää. Suuntaa ei tulisi muuttaa vain taloudellisin ja lyhytnäköisin perustein.

Helsingissä 5.8.2024

Harri Peltoniemi

Johtaja

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus

Kirsi Hiltunen

Yksikön johtaja

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus

Lähteet

Harkoma, S., Junttila, N., Sainio, M., Stoor-Grenner M. & Tiihonen, M. (2024, tulossa). Arviointi kiusaamisen vastaisen toiminnan toteutumisesta sekä lasten kiusaamisen vastaisista ja sosioemotionaalaisia taitoja tukevista menetelmistä varhaiskasvatuksessa. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. <https://www.karvi.fi/fi/arvioinnit/varhaiskasvatus/teema-ja-jarjestelmaarvioinnit/arviointi-kiusaamisen-vastaisen-toiminnan-toteutumisesta-seka-lasten-kiusaamisen-vastaisista-ja-sosioemotionaalaisia-taitoja-tukevista-menetelmista>

Ilola, A.M., Lempinen L., Huttunen, J., Ristkari T., & Sourander A. (2016). Bullying and victimisation are common in four-year-old children and are associated with somatic symptoms and conduct and peer problems. *Acta Paediatr*, 105(5), 522-8. doi: 10.1111/apa.13327

Kannel, L., Kuusiholma-Linnamäki, J., Harju-Luukkainen, H., Heiskanen, N. Kuusisto, A. & Kulmala, V. (2023). Paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien toteutuminen päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa. *Julkaisut* 28:2023. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/Karvi_2823_0.pdf

Kirves, L., & Sajaniemi, N. (2012). Bullying in Early Educational Settings. *Early Child Development and Care*, 182(3-4), 383-400. <https://doi.org/10.1080/03004430.2011.646724>

Laine, K., Neitola, M., Auremaa, J., & Laakkonen, E. (2010). Longitudinal study on the co-occurrence of peer problems at daycare centre, in preschool and first grade of school. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 54(5), 471–485. <https://doi.org/10.1080/00313831.2010.508917>

Opetushallitus (2022). Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet 2022. Opetushallitus. Määräys OPH-700-2022.

Paananen, M. 2017. Imaginaries of Early Childhood Education: Societal roles of early childhood education in an era of accountability. Akateeminen väitöskirja. Helsinki: Helsingin yli-opisto.

Repo, L., Paananen, M., Mattila, V., Lerkkanen, M-K, Eskelinen, M., Gammelgård, L., Ulvinen, J.,

Hjelt, H. & Marjanen, J. 2018. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden 2016 toimeenpanon arviointi. Varhaiskasvatussuunnitelman käyttöönotto ja sisällöt. Julkaisut 16:2018. Kansallinen Koulutuksen arviointikeskus.
https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/Varhaiskasvatussuunnitelman-toimeenpanon-arviointi_2018.pdf

Repo, L., Paananen, M., Eskelinen, M., Mattila, V., Lerkkanen, M.-K., Gammelgård, L., Ulvinen, J., Marjanen, J., Kivistö, A. & Hjelt, H. (2019). Varhaiskasvatuksen laatu arjessa – Varhaiskasvatussuunnitelmien toteutuminen päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa. Julkaisut 15:2019. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus.
https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/KARVI_1519.pdf

Siippainen, A., Sarkkinen, T., Vlasov, J., Marjanen, J., Fonsén, E., Hjelt, H., Heikkinen, S., Lohi, N., Lahtinen, J. & Mäkelä, M. 2021. ”Yhdessä yritetään tehdä parasta mahdollista varhaiskasvatusta ja laatua jokaisen lapsen päivään” Varhaiskasvatuksen moninaiset johtamisrakenteet ja johtaminen. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi 23/2021.

Varhaiskasvatuslaki 540/2018. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2018/20180540>

Vlasov, J., Sarkkinen, T. & Harkoma, S. Laadukkaan varhaiskasvatuksen toteuttaminen vaatii keskeisiä poliittisia päätöksiä. Policy Brief 1:2024. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus.
https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/Karvi_Policy-brief_0124.pdf

Vlasov, J., Salminen, J., Repo, L., Karila, K., Kinnunen, S., Mattila, V., Nukarinen, T., Parrila, S. & Sulonen, H. (2018). Varhaiskasvatuksen laadun arvioinnin perusteet ja suositukset. Julkaisut 24:2018. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. https://karvi.fi/wp-content/uploads/2018/10/KARVI_Perusteet-ja-suositukset_web.pdf

Harkoma Sivi
Kansallinen koulutuksen arviointikeskus - Ammatillinen koulutus ja
varhaiskasvatus