

Asia: VN/3528/2021

Lausuntopyyntö mietinnöistä koskien yhdenvertaisuuslain osittaisuudistusta

Velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta varhaiskasvatuksessa

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jolla yhdenvertaisuussuunnittelovelvollisuus ja yhdenvertaisuuden edistämisen velvollisuus laajenisivat koskemaan varhaiskasvatuksen järjestäjiä ja palveluntuottajia?

KANSALLISEN KOULUTUKSEN ARVIOINTIKESKUKSEN ASiantuntijalausunto

MIETINNÖISTÄ KOSKIEN YHDENVERTAISUUSLAIN OSITTAISUUDISTUSTA

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (myöhemmin Karvi) kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntija-lausuntonsa yhdenvertaisuuslain osittaisuudistusta koskevista mietinnöistä. Karvi keskittyy lausunnossaan siihen, mikäli yhdenvertaisuussuunnittelu ja yhdenvertaisuuden edistämisen velvoite laajennettaisiin koskemaan varhaiskasvatusta sekä varhaiskasvatuksen järjestäjiä ja palveluntuottajia.

Karvi pitää erittäin tärkeänä, että yhdenvertaisuutta edistetään suomalaisessa varhaiskasvatuksessa systemaattisesti. Varhaiskasvatuksen keskeisimpiä tavoitteita ovat suomalaisen yhteiskunnan demokraattisten arvojen, kuten yhdenvertaisuuden, tasa-arvon ja moninaisuuden edistäminen. Lapsilla tulee olla mahdollisuus kehittää taitojaan ja tehdä valintoja esimerkiksi sukupuolesta, syntyperästä, kulttuuritaustasta tai muista henkilöön liittyvistä syistä riippumatta (Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet 2022). Varhaiskasvatuksen järjestämisessä on lisäksi otettava huomioon yhdenvertaisuuden edistämisen velvoitteet, jotka tulevat muusta lainsäädännöstä sekä niistä kansainvälisistä sopimuksista, joihin Suomi on sitoutunut.

Karvi ei kannata yhdenvertaisuussuunnitteluelvoitteen ulottumista toimipaikkoihin tai varhaiskasvatus-yksikötasoihin suunnitelmiin. Sen sijaan Karvi ehdottaa, että suunnitelma laadittaisiin järjestäjäkohtaisesti ja siihen kirjataan ne konkreettiset toimenpiteet, joilla yhdenvertaisuutta voidaan yksikkö- ja lapsi-ryhmätasolla edistää pedagogisin keinoin. Järjestäjän

suunnitelmaan tulisi laatia kirjaus henkilöstön täydennyskoulutuksesta yhdenvertaisuuteen liittyvissä asioissa sekä yhdenvertaisuuden toteutumisen arvioinnista ja kehittämisestä.

Lainsäädäntöä kehitettäessä sekä muutettaessa on tärkeää ottaa huomioon varhaiskasvatuksen laaja ja moninainen kenttä, joka poikkeaa merkittävästi esimerkiksi perusopetuksen kontekstista. Yhdenvertaisuussuunnittelun ja edistämistehtävien laajeneminen varhaiskasvatuksen toimipaikkatasolle aiheuttaisi kustannuksia sekä kunnille että yksityisille toimijoille. Vuonna 2019 Manner-Suomessa oli yhteensä 3 617 hallinnollista päiväkotia (voi sisältää useita päiväkoteja), joista 2 624 on kunnallisia ja 993 yksityisiä. Yksityisiä perhepäivähoitajia on noin 1600. (Kansallinen koulutuksen arviointikeskus 2019.) Tämä tarkoittaa sitä, että yhdellä päiväkodin johtajalla voi olla johdettavanaan useita päiväkoteja eli toimipaikkoja. Mikäli velvoite laatia yhdenvertaisuussuunnitelma ulotetaan koskemaan kaikkia varhaiskasvatuksen toimipaikkoja, niiden määrä nousee moninkertaiseksi edellä esitetystä luvusta. Lisäksi kunnille tulisi lisää hallinnollisia työtehtäviä siitä, että ne laatisivat perhepäivähoidon ja kunnallisen avoimen varhaiskasvatuksen osalta yhteiset yhdenvertaisuussuunnitelmat yhteistyössä eri toimijoiden kanssa.

Karvi huomauttaa tutkimustietoon viitaten, 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. Tasa-arvosuunnittelun käytäntöjä toisen asteen oppilaitoksissa tarkastelleen väitöstutkimuksen (Ikävalko 2016) yksi keskeisistä löydöksistä puolestaan oli, että itse suunnittelusta oli tullut osin tekninen ja managerialistinen käytäntö, johon liittyi tehokkuuden tavoittelua. Tutkimuksen mukaan esimerkiksi opiskelijoiden rooli suunnittelussa ei ollut niinkään aktiivinen, vaan heidät osallistettiin ja otettiin osaksi vallitsevia käytäntöjä ja toimintatapoja. Lisäksi varsinainen suunnitelmadokumentti tavoitteineen jäi osin etäiseksi arkitoiminnoista. Suunnitelmiin liittyy oleellisesti myös se, että niiden laatimista tulee valvoa, mikä on varhaiskasvatuksen toimipaikkojen suuren määrän vuoksi haastavaa.

Toimipaikkatasoisten suunnitelmien laatimisen sijaan tärkeämpää olisi miettiä, miten yhdenvertaisuutta edistävä varhaiskasvatus todentuu ammattilaisten pedagogisessa toiminnassa. Varhaiskasvatuslain (540/2018, 24 §) mukaisesti järjestäjillä ja palveluntuottajilla on velvollisuus arvioida tuottamaansa varhaiskasvatusta ja siten myös yhdenvertaisuuden toteutumista toimipaikoissaan. Karvin lakisäätöinen tehtävä (1295/2013; 582/2015) on kehittää varhaiskasvatuksen kansallista arviointia ja tukea järjestäjiä itsearviointissaan. Karvi tuottaa parhaillaan tutkimusperusteisia työkaluja varhaiskasvatuksen arviointiin, joita paikalliset toimijat voivat hyödyntää varhaiskasvatuksen toimipaikkatasoisessa arvioinnissa. Itsearviointiin pohjautuvien työkalujen tarkoitus on auttaa varhaiskasvatuksen toimijoita tarkastelemaan kriittisesti esimerkiksi yhdenvertaisuuden toteutumista, jotta sitä voidaan arvioinnin pohjalta kehittää paremmaksi.

Ikävalko, E. 2016. Vaikenemisiä ja vastarintaa: Valtasuhteet ja toiminnan mahdollisuudet oppilaitosten tasa-arvosuunnittelussa. Akateeminen väitöskirja. Helsingin yliopisto.

Laki Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta 1295/2013; Laki Kansallisesta koulutuksen arviointi-keskuksesta annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta 582/2015

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

Repo, L., Paananen, M., Mattila, V., Lerkkanen, M-K., Eskelinen, M., Gammelgård, L., Ulvinen, J., Hjelt, H. & Marjanen, J. 2018. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden toimeenpanon arviointi. Varhaiskasvatussuunnitelmien käyttöönotto ja sisällöt. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 16: 2018.

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. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 15:2019.

Varhaiskasvatuslaki 540/2018, 24 §

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, että kunta vastaisi siitä, että sen alueella toimiville perhepäivähoidon ja kunnallisen avoimen varhaiskasvatuksen toimijoille laaditaan toimipaikkakohtaisen suunnitelman sijaan yhteistyössä näiden toimijoiden kanssa yhteiset yhdenvertaisuussuunnitelmat?

Karvi pitää ongelmallisena sitä, että kuntatasoiset järjestäjät veloitettaisiin huolehtimaan monen tasoisten suunnitelmien laatimisesta. Tämä luo paitsi eriarvoisuutta eri toimintamuotojen välille, se aiheuttaa monien eri suunnitelmien noudattamista kunnissa. Suunnitelmien sijaan perhepäivähoitoon ja avoimeen varhaiskasvatukseen tulisi kohdentaa tukea ja tarjota täydennyskoulutusta, jotta yhdenvertaisuuden edistäminen tosiasiallisesti toteutuisi pedagogisessa toiminnassa.

Häirintä

Mitä mieltä olette ehdotuksesta koskien häirinnän määritelmän muuttamista siten, että se sisältäisi myös ihmisryhmään kohdistuvan häirinnän?

-

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jonka mukaan lakiin kirjattaisiin, että varhaiskasvatuksen ja koulutuksen järjestäjän menettely on syrjintää, jos ne laiminlyövät puuttua tiedossaan olevaan häirintään?

-

Asian vieminen lautakuntaan ilman yksilöityä asianomistajaa

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jonka mukaan yhdenvertaisuusvaltuutettu tai yhdenvertaisuutta edistävä yhteisö voisi viedä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan myös sellaisen syrjintää tai vastatoimia koskevan asian, jossa ei ole yksilöitävissä tiettyä asianomistajaa?

-

Kohtuulliset mukautukset

Mitä mieltä olette ehdotuksesta koskien kohtuullisia mukautuksia?

-

Hyvitys

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jonka mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voisi määrätä hyvitystä?

-

Ehdotuksen mukaan sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla että käräjäoikeuksilla olisi toimivalta määrätä hyvitystä. Lautakunnan ja tuomioistuinten toimivallan jaosta säädettäisiin laissa. Mitä mieltä olette ehdotuksesta koskien käräjäoikeuksien ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivallan jakoa hyvitysasioissa?

-

Ehdotuksen mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan menettelyssä noudatetaan asian käsittelyn ja selvittämisen, suullisen käsittelyn ja oikeudenkäyntikulujen osalta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännöksiä ja näihin liittyviä julkisuussäännöksiä ja muilta osin täydentävästi hallintolakia. Mitä mieltä olette ehdotuksesta koskien yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa noudatettavaa menettelyä hyvitysasian käsittelyssä?

-

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jonka mukaan hallintotuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa voitaisiin vahvistaa ratkaisuksi sovinto hyvitysasiaa koskevalta osalta?

-

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan kokoonpanoa ja menettelyjä koskevat muutokset

Mitä mieltä olette ehdotuksista koskien yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan kokoonpanoa ja menettelyjä (esim. jaostojen kokoonpano, vahvennettu jaosto, asian tutkimatta jättäminen, sidonnaisuusilmoitukset)?

-

Esityksen vaikutukset

Millaisia vaikutuksia arvioitte ehdotetuilla muutoksilla olevan?

-

Muut huomiot esityksestä

Onko teillä muita huomioita esityksestä?

-

Yleiset huomiot esityksestä

Yleiset huomionne työelämän alajaoston esityksestä

-

Työnantajan velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta (7 §)

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jossa täsmennetään mitä työnantajan tulee ottaa huomioon arvioidessaan työpaikan yhdenvertaisuustilannetta?

-

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jonka mukaan yhdenvertaisuussuunnitelman tulisi jatkossa sisältää myös työpaikan yhdenvertaisuuden arvioinnin johtopäätökset?

-

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävät ja toimivalta (19 §)

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jonka mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi oikeus antaa lausunto työsuojeluviranomaisen käsiteltävänä olevassa asiassa (22 §:n tarkoittamissa tapauksissa)?

-

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jonka mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi mahdollisuus toimia ulkopuolisena asiantuntijana työsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvassa asiassa?

-

Työsuojeluviranomaisen tehtävät ja toimivalta (22 §)

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jossa työsuojeluviranomaisen valvontatoimivaltaa täsmennetään koskemaan työelämää?

-

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jonka mukaan työsuojeluviranomaisen on varattava yhdenvertaisuusvaltuutetulle tilaisuus lausunnon antamiseen asioissa, joilla on yhdenvertaisuuslain tulkinnan kannalta merkitystä?

-

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jonka mukaan työsuojeluviranomainen voi lain tulkinnan kannalta merkittävässä yksittäistapauksessa käyttää apunaan yhdenvertaisuusvaltuutettua asian selvittämisessä?

-

Mitä mieltä olette työsuojeluviranomaisen tiedonvälitykseen liittyvistä ehdotuksista?

-

Kehotusmenettelyn laajentaminen (työsuojelun valvontalaki 13 §)

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jossa työsuojeluviranomaisen kehotusmenettelyä laajennetaan koskemaan myös työnantajan velvollisuutta arvioida ja edistää yhdenvertaisuutta (7§:n 1 momentti)?

-

Vaihtoehtoiset ratkaisut

Jos näkemyksenne mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaa tulisi laajentaa kaikkiin työelämän syrjintä- ja yhdenvertaisuuskysymyksiin, miten ratkaisisitte yhdenvertaisuusvaltuutetun ja työsuojeluviranomaisen päällekkäiseen toimivaltaan liittyvät kysymykset?

-

Jos näkemyksenne mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivaltaa tulisi laajentaa työelämän syrjintä- ja yhdenvertaisuuskysymyksiin, mitkä työelämäasiat soveltuisivat lautakuntakäsittelyyn?

-

Vaikutusarvioinnit

Yleiset huomionne esityksen arvioiduista vaikutuksista

-

Huomionne taloudellisista vaikutuksista

-

Huomionne vaikutuksista viranomaisten toimintaan

-

Huomionne yhteiskunnallisista vaikutuksista

-

Onko jokin olennainen vaikutus jäänyt esityksessä arvioimatta tai liian vähäiselle arvioinnille? Jos on, mikä?

-

Kuusiholma-Linnamäki Julia
Kansallinen koulutuksen arviointikeskus