

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto sivistysvaliokunnalle hallituksen esityksestä 105/2024 vp laiksi yhdenvertaisuuslain muuttamisesta

Tausta

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yhdenvertaisuuslakia varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuuden edistämisvelvoitteen osalta. Laista ehdotetaan kumottavaksi säännökset toimipaikkakohtaisten yhdenvertaisuussuunnitelmien laatimisvelvoitteista, sekä 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 toimipaikkakohtaisia varhaiskasvatuksen toiminnallisia yhdenvertaisuussuunnitelmia. Muutoksen myötä varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnitelmaa ei enää velvoitettaisi tehtäväksi yhdessä henkilöstön kanssa eikä sen laadinnassa ole velvollisuutta kuulla lapsia ja heidän huoltajiaan.

Opetus- ja kulttuuriministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä ja esittää lausuntonaan seuraavaa:

Yhdenvertaisuuden edistäminen varhaiskasvatuksessa

Yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistäminen varhaiskasvatuksessa on tärkeää. Esimerkiksi lausuntoluonnoksessakin esiin nostetun Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvityksen mukaan syrjintää koetaan myös varhaiskasvatuksessa.¹ Syrjintään puuttuminen edellyttääkin toimia jo varhaiskasvatuksessa, jolloin lapset ovat vielä vastaanottavia uudelle eivätkä ole vielä ehtineet omaksua ympäristön ja yhteiskunnan mahdollisia syrjiviä ajatus- ja toimintamalleja.

Laissa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (tasa-arvolaki) säädetään naisten ja miesten tasa-arvosta sekä tasa-arvosta sukupuoli-identiteetin ja sukupuolen ilmaisun perusteella. Yhdenvertaisuuslaissa taas säädetään syrjinnän kiellosta ja yhdenvertaisuuden edistämisestä esimerkiksi seksuaalisen suuntautumisen, etnisen alkuperän, iän, vammaisuuden tai kielen perusteella. Yhdenvertaisuuden edistämisestä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla on säädetty yhdenvertaisuuslaissa. Velvoite edistää yhdenvertaisuutta ja koota edistämistoimet suunnitelmaksi on laajentunut. Viimeisin muutos on ollut ulottaa velvoite myös varhaiskasvatukseen. Suunnitelmat olisi nykyisen lainsäädännön mukaan oltava tehtyinä viimeistään 1.6.2025. Tasa-arvolaisa säädetään vastaavasta tasa-arvon edistämisvelvoitteesta ja suunnitelman laatimisvelvoitteesta kuin yhdenvertaisuuslaissa. Opetushallitus on ohjeistuksessaan todennut, että tasa-arvosuunnitelma ja yhdenvertaisuussuunnitelma voidaan tehdä yhdessä tai erikseen.

Varhaiskasvatuslain kolmannessa pykälässä säädetään varhaiskasvatuksen tavoitteista. Yhtenä tavoitteena on antaa kaikille lapsille yhdenvertaiset mahdollisuudet varhaiskasvatukseen, edistää yhdenvertaisuutta ja sukupuolten tasa-arvoa sekä antaa valmiuksia ymmärtää ja kunnioittaa yleistä kulttuuriperinnettä sekä kunkin kielellistä, kulttuurista, uskonnollista ja katsomuksellista taustaa. Tavoitteena on myös varmistaa kehittävä, oppimista edistävä, terveellinen ja turvallinen varhaiskasvatusympäristö.

Varhaiskasvatuslain neljännessä pykälässä säädetään, että varhaiskasvatusta suunniteltaessa, järjestettäessä tai tuotettaessa ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu. Varhaiskasvatuslaissa säädettyjä tavoitteita täsmennetään Opetushallituksen laatimissa Varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa.

Lapsen oikeuksien komitea antoi suosituksensa Suomelle vuonna 2023. Lapsen oikeuksien komitea suosittelee esimerkiksi lasten syrjinnän torjumisen tehostamista ja koulukiusaamisen vähentämistä. Erityisesti komitea painottaa toimia vähemmistöön kuuluvien lasten osalta. Lisäksi komitea suosittaa toimia

¹ Selvitys afrikkalaistaustaisten henkilöiden kokemasta syrjinnästä, yhdenvertaisuusvaltuutettu 2020, <https://yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi/julkaisut>

lapsiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi. Yhdenvertaisuuslain velvoite edistää yhdenvertaisuutta varhaiskasvatuksessa edistää tämän suosituksen toteuttamista.

Ehdotetut muutokset suunnitelmavelvoitteeseen

Yhdenvertaisuuslain 6 a § ensimmäisen momentin mukaan varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan on arvioitava, miten sen toiminta vaikuttaa eri väestöryhmiin ja miten yhdenvertaisuus muutoin toteutuu sen toiminnassa, ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Edistämistoimenpiteiden on oltava varhaiskasvatuksen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia. Opetus- ja kulttuuriministeriö kannattaa tämän aikaisemman muotoilun säilyttämistä.

Kuntia koskisi edelleen myös yhdenvertaisuuslain 5 §:n säännös viranomaisten velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuutta sekä laatia toimintaansa koskeva yhdenvertaisuussuunnitelma. Säännös kattaa jo nykyisin kaiken kunnan toiminnan, mukaan lukien varhaiskasvatuksen. Esityksen perustelujen mukaan varhaiskasvatusta koskevan yhdenvertaisuuden edistämisen ja yhdenvertaisuussuunnittelun olisi tarkoituksenmukaista tapahtua kunnissa osana tätä edistämistä ja suunnittelua. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että tämä ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista, koska koko kuntaa koskevassa suunnitelmassa kirjaukset eivät yleensä ole kovin konkreettisia. Varhaiskasvatuksessa yhdenvertaisuustyöllä pyritään kuitenkin nimenomaan vaikuttamaan henkilöstön asenteisiin ja ennakkoasityksiin sekä antamaan työkaluja yhdenvertaisuuteen liittyvien kysymysten käsittelyyn osana varhaiskasvatustoimintaa. Tällä hetkellä näitä konkreettisia tapoja yhdenvertaisuuden edistämiseen ja arviointiin liittyen on kirjattu toiminnallisiin toimipaikkakohtaisiin suunnitelmiin.

Luonnoksessa esitetään muutettavaksi pykälästä kohta, jossa todetaan, että varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan on huolehdittava siitä, että varhaiskasvatuksen toimipaikassa on suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Suunnitelmavelvoite siirtyisi vastaisuudessa varhaiskasvatuksen järjestäjän tai tuottajan tasolle. Velvoite laatia suunnitelma yhdessä henkilöstön kanssa tai antaa lapsille ja huoltajille mahdollisuus tulla kuulluiksi edistämistoimista poistuisi.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää jossain määrin ongelmallisena ehdotettua luopumista velvoitteesta laatia suunnitelma yhteistyössä henkilöstön kanssa sekä kuulla lapsia ja heidän huoltajiaan.

Yhdenvertaisuussuunnittelun ydinasioita ovat nykytilan arviointi, konkreettisten kehittämistoimenpiteiden asettaminen ja toimeenpanon seurannan varmistaminen. Nämä käytännössä edellyttävät henkilöstön osallistumista joka tapauksessa, koska yhdenvertaisuuden edistäminen edellyttää tekoja varhaiskasvatuksen arjessa. Velvoitteen poistaminen saattaa myös johtaa niukempiin toimeenpanon resursseihin, mikä voi heikentää tosiasiallisesti yhdenvertaisuuden edistämistoimenpiteiden laatua. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo myös, että lasten ja huoltajien kuulemisvelvoitteen poisto on omiaan heikentämään lasten ja huoltajien osallisuutta sekä yhdenvertaisuustyön menestyksellisyyttä.

Esitys ei vaikuttaisi varhaiskasvatuksen järjestäjien ja palveluntuottajien tasa-arvolain mukaisiin velvoitteisiin edistää tasa-arvoa ja laatia toimipaikkakohtainen varhaiskasvatuksen tasa-arvosuunnitelma. Esitys ei myöskään vaikuttaisi muualla lainsäädännössä, kuten varhaiskasvatuslaissa, säädettyyn. Koska eri syrjintämuodot usein risteävät toistensa kanssa aiheuttaen syrjintää yhtäaikaaisesti monella syrjintäperusteella, sukupuolten tasa-arvon ja yhdenvertaisuuslaissa mainittujen syrjintäperusteiden erottaminen on käytännössä vaikeaa. Tämän vuoksi varhaiskasvatuksen toimipaikoissa nämä suunnitelmat laaditaan usein yhdessä, jolloin on mahdollista, että suunniteltu hallinnollisen työn keveneminen ei välttämättä kokonaisuudessaan toteudu.

Varhaiskasvatuksen kokonaisuuden kannalta esitetyssä muutoksessa on haasteena myös tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain velvoitteiden etäntyminen toisistaan, mikä voi vaikeuttaa hallinnon informaatio-ohjausta ja edistämistyötä sekä paikallisesti että valtakunnallisesti. Opetushallituksen tehtävänä on päivittää valtakunnallista ohjeistusta. Mikäli lainsäädäntö muuttuu, on Opetushallituksen päivitettävä ohjeistustaan ja valtakunnallinen ohjeistus on suunnattava sekä järjestäjä- että toimipaikkatasolle. Hallinnollinen työ voi

muutoksen myötä jatkossa lisääntyä myös kunnan tasolla, kun tasa-arvosuunnitelmat laaditaan toimipaikkakohtaisesti, mutta yhdenvertaisuussuunnitelmat järjestäjäkohtaisesti. Suunnitelmien toimeenpano edellyttäne jatkossakin työtä ja tukea myös toimipaikkatasolla.

Varhaiskasvatuksen toimipaikat toimivat erilaisissa ympäristöissä ja vaatimukset yhdenvertaisuuden edistämistyölle voivat olla hyvinkin erilaisia riippuen esim. maahanmuuttotustaisten lasten määrästä. Esityksen toimeenpanossa tuleekin pohtia, miten erityisesti isoissa kunnissa on mahdollista huomioida eri toimipaikkojen arjesta nousevat yhdenvertaisuuteen liittyvät kehittämistarpeet sekä varmistaa mahdollisuudet osallistaa henkilöstö, lapset ja huoltajat yhdenvertaisuustyöhön.