

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuslain 6 a §:n muuttamisesta (HE 105/2024 vp)

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (myöhemmin Karvi) kiittää mahdollisuudesta antaa kirjallisen asiantuntijalausuntonsa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuslain 6 a §:n muuttamisesta (HE 105/2024 vp). Esityksen mukaan varhaiskasvatuksen järjestäjien ja palveluntuottajien ei enää tarvitsisi laatia toimipaikkakohtaisia varhaiskasvatuksen toiminnallisia 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. **Kansallisiin arviointitu-loksiin perustuen emme kannata esitystä, koska yhdenvertaisuussuunnitelmien laatimisvelvoitteesta luopuminen ei tue yhdenvertaisuuden ja inklusiivisten periaatteiden toteutumista varhaiskasvatuksen toimipaikoissa.** Mielestämme suunnitteluvetoisuudesta luopuminen ei myöskään tue varhaiskasvatuksen laadun kehittämistä toimipaikkatasolla.

Toimipaikkatasoiset ja toiminnalliset suunnitelmat ovat tehokas keino edistää yhdenvertaisuutta varhaiskasvatuksessa

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 toimipaikkatason suunnitelman laadinta ei yksistään takaa yhdenvertaisuuden tai tasa-arvon toteutumista pienten lasten varhaiskasvatuksessa. Suunnitteluvetoisuudesta koituneet kulut ja lisäresursointi ovat kuitenkin hallituksen esityksen perusteella olleet maltillisia ja jääneet odotettua pienemmiksi. Lisäksi Opetushallitus on laatinut järjestäjille selkeät ohjeet toiminnallisten yhdenvertaisuussuunnitelmien laadinnan tueksi. **Vaikka suunnitelmien laatiminen yksinään ei takaa yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon toteutumista varhaiskasvatuksessa, emme näe, että nyt lausuttavana oleva esitys parantaisi edellytyksiä yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon toteutumiselle.**

Suunnitteluvetoisuuden poistuessa riskinä on, että jatkossa järjestäjä- ja palveluntuottajakohtaisina laadittavat suunnitelmat jäävät liian ylätasoisiksi yhdenvertaisuuden ja inklusiivisen toimintakulttuurin toteutumista ajatellen. Karvin toteuttamien valtakunnallisten varhaiskasvatussuunnitelmien perusteiden laadintaa ja toteuttamista tarkastelleiden arviointien (Repo ym. 2018; 2019) sekä ohjausasiakirjoja tarkastelleen tutkimuksen (Paananen 2017) mukaan ylätasointen suunnitelmien ohjaava merkitys jää heikoksi, mikäli niitä ei ole kirjoitettu riittävän konkreettisella tasolla.



Yhteisöllisen toimintakulttuurin, lapsen ryhmään kuulumisen ja henkilöstön yhteisesti jakaman arvopohjan kehittymisen näkökulmasta on tärkeää, että konkreettisten toimenpiteiden suunnittelu tehdään yhdessä ja lähellä henkilöstön ja lasten arkea.

Niin toimipaikka- kuin kuntatasoisten suunnitelmien laatiminen varhaiskasvatuksessa on laaja ja pitkäkestoinen työ, joka vaatii resursseja (Repo ym. 2018; 2019, Kannel ym. 2023). Riittävät resurssit, prosessin johtaminen ja aika yhteiselle keskustelulle yhdenvertaisuuden teemoista toimipaikkatasolla ovat olennaisia, jotta henkilöstö sitoutuu yhteisiin tavoitteisiin ja toimintatapoihin. **Esiityksen toteutumisesta voi koitua järjestäjille jopa lisäresursseja, sillä ylätasoiset suunnitelmat pitää edelleen jollain tavalla konkretisoida ja jalkauttaa osaksi jokaisen toimipaikan arkea.**

Esityksen mukaan lain muuttuminen ei vaikuttaisi varhaiskasvatuksen järjestäjien ja palveluntuottajien tasa-arvolain mukaisiin velvoitteisiin. Lain toteutuessa toimipaikkojen tulisi edelleen laatia toimipaikkakohtainen varhaiskasvatuksen tasa-arvosuunnitelma. Kuten esityksessä mainitaan, nykyisen yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain muutoksia valmisteltaessa oletuksena on ollut, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmat tullaan käytännössä laatimaan yhteisinä suunnitelmina. Tästä lähtökohdasta on laadittu myös esimerkiksi Opetushallituksen ohjeet varhaiskasvatuksen toiminnalliseen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitteluun. **Kantamme on, ettei tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmia tulisi erottaa toisistaan. Suunnitelmien laatiminen erillään lisää riskiä siitä, että suunnitelmat laadittaisiin ja jalkautettaisiin pirstaleisesti – osa järjestäjien ja palveluntuottajien tahoilta ja osa toimipaikoissa.** Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmien laatiminen yhdessä mahdollistaa synergiaetuja, sillä useita suunnitelmiin sisällytettäviä tavoitteita voidaan käsitellä samanaikaisesti. Yhdessä laadittuna suunnitelmista saadaan mahdollisimman suuri hyöty varsinkin sisällöllisesti, mutta myös kustannusten näkökulmasta.

Ehdotettu muutos lisäisi mielestämme varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen välisen lainsäädännön ristiriitoja, ja asettaisi lapset eriarvoiseen asemaan sen perusteella, missä esiopetusta järjestetään. Esityksen toteutuessa varhaiskasvatus jäisi ainoana koulutusasteena toimipaikkakohtaisen suunnitteluvälvoitteen ulkopuolelle. Samaten esityksen toteutuessa esiopetuksessa suunnitteluvaihtelisi sen mukaan, tapahtuuko esiopetus koulun vai varhaiskasvatuksen yhteydessä.

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. Järjestäjä- ja palveluntuottajakohtaisesta yhdenvertaisuuden edistämisestä ja yhdenvertaisuussuunnittelusta ei kuitenkaan arvioida esityksen perusteella aiheutuvan lisäresursointia vaativaa lisätyötä. Toisaalta varhaiskasvatuksen järjestäjien ja palveluntuottajien vastuulle jäisi määritellä, kuinka tarkasti suunnitelmaan kuvataan toimipaikkoja koskevat



tavoitteet, toimenpiteet ja niiden arviointi. **Nykyinen esitys jättää mielestämme epäselväksi sen, miten järjestäjät ja palveluntuottajat käytännössä varmistaisivat ja toteuttaisivat ilman lisäresurssointia jatkossa ne toimenpiteet, joilla edistetään yhdenvertaisuutta varhaiskasvatuksessa.**

Yhdenvertaisuus on suomalaisen varhaiskasvatuksen perusta, joka siirtyy käytännön toimintaan inklusiivisten periaatteiden ja toimintakulttuurin myötä. Inklusiivisessa toimintakulttuurissa lapsi voi toimia, kehittyä ja oppia omana ainutlaatuisena yksilönään sekä yhteisön jäsenenä (Opetushallitus 2022). Karvin arvioinnissa (Kannel ym. 2023) kuitenkin 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.) Mielestämme toiminnallisen yhdenvertaisuussuunnitelman laatimisprosessi tukee yhtenäisen ymmärryksen luomista siitä, mitä inklusiolla tarkoitetaan ja miten sitä toteutetaan kyseisen toimipaikan arjessa. **Toimipaikkatasoisen suunnitelman laatimisvelvoitteen poisto heikentäisi 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 kehittämisessä tulisi kiinnittää erityistä huomiota niihin toimenpiteisiin ja rakenteisiin, jotka tukevat laadukkaan varhaiskasvatuksen toteutumista toimipaikkojen välillä ja kaikissa toimintaympäristöissä. Huolenamme kuitenkin on, että toteutessaan hallituksen esitys jopa heikentää toiminnan laatua ylläpitäviä rakenteita toimipaikkatasolla.** Esityksen toteutuessa laista poistuisi velvoite kuulla lapsia ja näiden huoltajia edistämistoimenpiteistä, sekä velvoite laatia suunnitelma yhteistyössä henkilöstön kanssa. Näin ollen esitys toteutuessaan heikentäisi toimipaikan henkilöstön roolia konkreettisten toimenpiteiden määrittämisessä ja lasten ja huoltajien osallisuutta suunnitelman laatimisprosessissa ja mahdollisuudessa saada äänensä kuulluksi. 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**



säännöllisesti yhdessä toimipaikan henkilöstön kesken. Tämä mahdollistaa sekä yhteisen arvo-
maailman ja käytäntöjen muodostumisen että työntekijöiden henkilökohtaisten asenteiden raken-
tavan 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.**

Suunnitteluvuote on ollut voimassa vasta lyhyen aikaa

Toiminnallinen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnittelun vuote on ollut voimassa vasta vuoden
ajan. Karvin kiusaamisen vastaista toimintaa sekä kiusaamisen vastaisia ja lasten sosioemotionaali-
sia taitoja tukevia menetelmiä koskevassa arvioinnissa valtaosa päiväkodin johtajista ja lähes
kolme neljäsosaa henkilöstöstä vastasi, että toiminnallisen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitel-
man laadinta on aloitettu tai saatu päätökseen toimipaikassa. Lisäksi yli kolme neljäsosaa päiväko-
din johtajista ja kaksi kolmasosaa henkilöstöstä arvioi, että suunnitelma antaa selkeät ohjeet syr-
jinnän ja häirinnän ehkäisemiseksi toimipaikassa. (Harkoma ym. 2024, tulossa.) Koska suunnitel-
mien laatiminen on vasta alussa suunnitteluvuoteen vaikutuksia ei ole ollut vielä mahdollista
arvioida monipuolisesti. **Esitys tapahtuu mielestämme nopeasti velvoittavuudesta säättämisen
jälkeen, ja päätöksenteon tueksi tulisi olla monipuolisempaa tutkimus- ja arviointitietoa suunni-
telmien nykytilasta, kehittämiskohteista ja hyödyistä.**

Hallituksen esityksessä arvioitu säästö, jonka suunnitteluvuoteesta luopuminen tuottaisi, voi-
daan sanoa olevan marginaalinen. Näin ollen suunnitteluvuoteen luopumisesta koituvat säästöt
eivät ole mielestämme riittävä perustelu nykyisen lainsäädännön muuttamiselle. Osana nykyisen
lainsäädännön edistämistä Opetushallitus on laatinut konkreettiset ja selkeät ohjeet, jotka tukevat
paikallisia järjestäjiä ja toimipaikkoja toiminnallisten yhdenvertaisuussuunnitelmien laadinnassa.
Lisäksi iso osa varhaiskasvatuksen toimipaikoista on jo aloittanut tai saanut päätökseen toimipaik-
katasoisen suunnitelman laatimisen (Harkoma ym. 2024, tulossa). Nykytiedon valossa suunnitel-
mien laadinta toimipaikkatasolla ei vaadi merkittäviä lisäresursseja, ja laadintaa lähestytään konk-
reettisenä ja toiminnallisena, henkilöstön työtä tukevana suunnitelmana. **Lähtökohdat lainsäädän-
nön säilyttämiselle ja toimipaikkatasoisten suunnitelmien laatimiselle osana yhdenvertaisuuden
edistämistä varhaiskasvatuksessa ovat näin ollen nykyisellään hyvät.**

**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 täydennys-
koulutuksesta yhdenvertaisuuteen liittyvissä asioissa sekä yhdenvertaisuuden toteutumisen arvi-
oinnista ja kehittämisestä. Järjestäjien tulee esityksen toteutuessa myös varmistaa, että



yhdenvertaisuuden edistämiseen liittyvien suunnitelmien ja toimenpiteiden seuranta otetaan kiinteäksi osaksi paikallista laadunhallintaa ja systemaattista arviointia.

Lopuksi

Nopeat ja tempoilevat muutokset varhaiskasvatuksen lainsäädäntöön vaikuttavat aina varhaiskasvatuksen järjestäjien, päiväkodin johtajien ja lapsiryhmien henkilöstön työhön ja sen suunnitteluun. Esityksen pääasialliseksi vaikutukseksi on arvioitu, että toteutuessaan se vähentäisi kuntien ja varhaiskasvatuksen palveluntuottajien hallinnollisia tehtäviä ja merkitsisi siten säästöjä näille toimijoille. Huomionarvoista on kuitenkin se, että esityksen luonnoksesta lausuneista valtaosa, mukaan lukien kaikki kaupungit, on arvostellut esitystä ja katsonut, ettei sitä tulisi toteuttaa.

Nopeat 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 ja järjestäjille tulisi mielestämme antaa aikaa ja tukea, jotta he voivat jatkaa työtään tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi.**

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 11.10.2024

Harri Peltoniemi
Johtaja
Kansallinen koulutuksen arviointikeskus

Hannele Seppälä
Varajohtaja
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 sosioemotionaalisia 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-sosioemotionaalisia-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>
- Paananen, M. 2017. Imaginaries of Early Childhood Education: Societal roles of early childhood education in an era of accountability. Akateeminen väitöskirja. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Opetushallitus (2022). Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet 2022. Opetushallitus. Määräys OPH-700-2022.
- 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. Jul-



kaisut 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.

Vlasov, J., Sarkkinen, T. & Harkoma, S. Laadukkaan varhaiskasvatuksen toteuttaminen vaatii kestäviä 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

