

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuslain 6 a §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yhdenvertaisuuslakia.

Esityksen mukaan varhaiskasvatuksen järjestäjien ja palveluntuottajien ei enää tarvitsisi laatia toimipaikkakohtaisia varhaiskasvatuksen toiminnallisia yhdenvertaisuussuunnitelmia.

Varhaiskasvatuksen järjestäjillä ja palveluntuottajilla olisi kuitenkin edelleen yleinen velvollisuus arvioida toimintansa vaikutuksia eri väestöryhmiin ja yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan sekä ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Lisäksi varhaiskasvatuksen järjestäjien ja palveluntuottajien olisi laadittava suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Suunnitelma voitaisiin kuitenkin jatkossa tehdä yhteisesti koskemaan kaikkia varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan vastuulla olevia toimipaikkoja. Kunta vastaisi yhdenvertaisuussuunnitelman laatimisesta myös sen alueella toimivien perhepäivähoidon ja kunnallisen avoimen varhaiskasvatuksen toimijoiden osalta.

Esitys perustuu pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjaukseen, jonka mukaan kaikkien kuntien toimintaedellytyksiä vahvistetaan jatkamalla normien purkamista nykyisestä kuntien tehtäväkentästä.

Esitys liittyy valtion vuoden 2025 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi	4
2.1 Kansallinen lainsäädäntö	4
2.1.1 Varhaiskasvatusta koskeva lainsäädäntö	4
2.1.2 Velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa varhaiskasvatuksessa	5
2.1.3 Muut yhdenvertaisuuden edistämismittarit	6
2.2 Syrjintä varhaiskasvatuksessa	7
2.3 Kansainväliset sopimukset ja EU-säätely	8
2.4 Valtioneuvoston toimenpideohjelmat	10
2.5 Nykytilan arviointi	11
3 Tavoitteet	13
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	13
4.1 Keskeiset ehdotukset	13
4.2 Pääasialliset vaikutukset	14
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	14
4.2.1.1 Kunnat ja varhaiskasvatuksen palveluntuottajat	14
4.2.1.2 Yhdenvertaisuusvaltuutettu	16
4.2.2 Vaikutukset viranomaisiin	17
4.2.3 Vaikutukset yrityksiin	18
4.2.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset	19
5 Muut toteuttamismahdollisuudet	20
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	20
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	21
6 Lausuntopalaute	22
7 Säännöskohtaiset perustelut	24
8 Voimaantulo	26
9 Suhde muihin esityksiin	26
9.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä	26
9.2 Suhde talousarvioesitykseen	27
10 Suhde perustuslakiin ja säätämismenettely	27
LAKIEHDOTUS	29
Laki yhdenvertaisuuslain 6 a §:n muuttamisesta	29
LIITE	30
RINNAKKAISTEKSTI	30
Laki yhdenvertaisuuslain 6 a §:n muuttamisesta	30

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Vuonna 2023 tuli voimaan yhdenvertaisuuslain (1325/2014) muutos, jolla muun muassa laajennettiin velvollisuutta laatia yhdenvertaisuussuunnitelma. Muutos perustui pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman kirjaukseen. Lakiin lisättiin uusi 6 a §, jossa säädettiin velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuutta varhaiskasvatuksessa. Säännöksen mukaan varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan on arvioitava toimintansa vaikutuksia eri väestöryhmiin ja yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan sekä ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Lisäksi varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan on huolehdittava siitä, että varhaiskasvatuksen toimipaikassa on suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Poikkeuksen muodostavat perhepäivähoidon ja kunnallisen avoimen varhaiskasvatuksen toimijat, joille kunnan tulee laatia yhteiset yhdenvertaisuussuunnitelmat.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan kaikkien kuntien toimintaedellytyksiä vahvistetaan jatkamalla normien purkamista nykyisestä kuntien tehtäväkentästä. Tarkoitusta varten hallitus käynnistää kuntien normituksen keventämishajonnan, johon kytketään kaikki kunta ohjaava sektorilainsäädäntö soveltuvien osien. Kuntien toiminnan ja tehtävien mitoitus ja toteutustapojen yksityiskohtaisista sääntelyistä karsitaan.¹

Talouspoliittinen ministerivaliokunta on päättänyt 21.5.2024, että yhtenä keinona kuntien tehtävien keventämiseksi muutetaan yhdenvertaisuuslakia siten, että toimipaikkakohtaisen suunnittelun sijaan laaditaan koko kuntaa tai toiminnan järjestäjää koskeva yksi suunnitelma.

1.2 Valmistelu

Hallituksen esitys on laadittu virkатыönä oikeusministeriössä. Perusvalmistelun aikana on keskusteltu keskeisten ministeriöiden sekä muiden viranomaisten kanssa.

Hallituksen esityksen luonnoksesta järjestettiin lausuntokierros 4.7.-6.8.2024. Lausuntokierroksen piteudessa jouduttiin poikkeamaan yleisestä kuulemisohjeistuksesta johtuen valmistelun talousarviovalmisteluun sidotusta aikataulusta.

Hallituksen esitystä on käsitelty kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunnan kokouksessa 10.9.2024.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet> tunnuksella: [OM045:00/2024](https://valtioneuvosto.fi/hankkeet).

¹ Vahva ja välittävä Suomi, Neuvottelutulos hallitusohjelmasta 16.6.2023, s. 53.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Kansallinen lainsäädäntö

2.1.1 Varhaiskasvatusta koskeva lainsäädäntö

Kaikilla alle oppivelvollisuusikäisillä lapsilla on Suomessa oikeus varhaiskasvatukseen. Varhaiskasvatuksesta säädetään varhaiskasvatuslaissa (540/2018) ja sen nojalla annetuissa asetuksissa. Varhaiskasvatuksen järjestäminen ja yksityisen varhaiskasvatuksen valvonta ovat kunnan vastuulla. Kunnan velvollisuudesta järjestää varhaiskasvatusta säädetään varhaiskasvatuslain 5 §:ssä. Kunta voi järjestää varhaiskasvatuspalvelut itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa, hankkia ne muulta julkiselta tai yksityiseltä varhaiskasvatuksen palveluntuottajalta tai myöntää varhaiskasvatusta varten palvelusetelin. Varhaiskasvatuslain 3 § 1 mom. 6 kohdan mukaan varhaiskasvatuksen tavoitteena on antaa kaikille lapsille yhdenvertaiset mahdollisuudet varhaiskasvatukseen ja edistää yhdenvertaisuutta. Varhaiskasvatuslain 4 §:n mukaan varhaiskasvatusta suunniteltaessa, järjestettäessä tai tuotettaessa ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu.

Varhaiskasvatuksen toimintamuotoja ovat päiväkotitoiminta, perhepäivähoito sekä avoin varhaiskasvatustoiminta. Avoimella varhaiskasvatuksella tarkoitetaan esimerkiksi kerho- ja leikkitoimintaa. Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen ylläpitämän Opetushallinnon tilastopalvelu Vipusen tilastojen mukaan vuonna 2023 kunnallisia varhaiskasvatuksen toimipaikkoja oli yhteensä koko Suomessa (pl. Ahvenanmaa) 5613, joista päiväkoteja oli yhteensä 3222, kunnallisia perhepäivähoidon toimipaikkoja 2106 ja ryhmäperhepäivähoidon toimipaikkoja 285. Yksityisiä päiväkoteja oli yhteensä 960.²

Varhaiskasvatuslaissa säädetään varhaiskasvatussuunnitelmista ja varhaiskasvatussuunnitelman perusteista. Lain 21 §:n mukaan Opetushallitus määrää tähän lakiin perustuen varhaiskasvatussuunnitelman perusteet. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden tarkoituksena on edistää varhaiskasvatuksen yhdenvertaista toteuttamista koko maassa, toteuttaa tässä laissa säädettyjä varhaiskasvatuksen tavoitteita sekä ohjata varhaiskasvatuksen laadun kehittämistä. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa määrätään varhaiskasvatuksen toteuttamisen keskeisistä sisällöistä, varhaiskasvatuksen järjestäjän ja lapsen vanhempien tai muiden huoltajien välisestä yhteistyöstä, monialaisesta yhteistyöstä sekä lapsen varhaiskasvatussuunnitelman sisällöstä. Opetushallitus valmistelee perusteet yhteistyössä tarvittavien tahojen kanssa. Vuoden 2022 varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa todetaan, että varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden arvoperustan yhtenä yleisperiaatteena on muun muassa yhdenvertaisen ja tasa-arvoisen kohtelun vaatimus. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden mukaan varhaiskasvatus edistää suomalaisen yhteiskunnan demokraattisia arvoja, kuten yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa ja moninaisuutta. Lapsilla tulee olla mahdollisuus kehittää taitojaan ja tehdä valintoja esimerkiksi sukupuolesta, syntyperästä, kulttuuritaustasta tai muista henkilöön liittyvistä syistä riippumatta. Henkilöstön tulee luoda moninaisuutta kunnioittava ilmapiiri. Varhaiskasvatus rakentuu moninaiselle kulttuuriperinnölle, joka muotoutuu edelleen lasten, heidän huoltajiensa sekä henkilöstön vuorovaikutuksessa. Lisäksi toimintakulttuuria kehittävänä toimintaperiaatteina mainitaan osallisuus, yhdenvertaisuus ja tasa-arvo sekä kulttuurinen moninaisuus ja kielitietoisuus, ja perusteissa kuvataan tähän liittyen konkreettisia toimintaperiaatteita. Oppimisympäristöjen

² <https://vipunen.fi/fi-fi/varhaiskasvatus/Sivut/Toimijat-ja-toimipaikat.aspx>, vierailtu 11.6.2024.

osalta todetaan, että oppimisympäristöjä suunnitellaan ja kehitetään siten, että ne vahvistavat yhdenvertaisuutta ja sukupuolten tasa-arvoa.³

Varhaiskasvatustalain 22 §:n mukaan kunta, kuntayhtymä ja yksityinen palveluntuottaja laatii valtakunnallisten varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden pohjalta paikallisen varhaiskasvatussuunnitelman. Opetus- ja kulttuuriministeriössä on valmisteltu hallituksen esityksen luonnos, jossa ehdotetaan varhaiskasvatustalain 22 §:n kumoamista. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

Varhaiskasvatustalain 23 §:ssä säädetään lapsen varhaiskasvatussuunnitelmasta.

Varhaiskasvatuksen piirissä järjestetään myös esiopetusta. Esiopetuksesta säädetään perusopetuslaissa (628/1998) ja sen nojalla annetuissa asetuksissa. Kunnilla on velvollisuus järjestää esiopetusta kaikille siihen oikeutetuille lapsille ja esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan osallistuminen on velvoittavaa esiopetusikäisille lapsille. Esiopetusta voidaan järjestää päiväkodissa, koulussa tai muussa soveltuvassa paikassa.

2.1.2 Velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa varhaiskasvatuksessa

Yhdenvertaisuustalain 6 a § koskien varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuuden edistämismvelloitteita astui voimaan 1.6.2023. Muutos perustui pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman kirjaukseen. Sääntely saattoi varhaiskasvatuksen samalle tasolle suunnitteluvollisuuden osalta kuin muut koulutusasteet ja toi siten yhteneväisyyttä yhdenvertaisuuden huomiointiin eri koulutusasteilla.

Säännöksen 1 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. Säännöksen 2 momentin mukaan varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan on huolehdittava siitä, että varhaiskasvatuksen toimipaikassa on suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Suunnitelma on laadittava yhteistyössä henkilöstön kanssa. Velvoite koskee myös kaikkia yksityisiä palveluntuottajia. Pykälän 3 momentin mukaan lapsille ja heidän huoltajilleen on varattava mahdollisuus tulla kuulluiksi edistämistoimenpiteistä. Pykälän 4 momentin mukaan kunta vastaa 1 ja 2 momentissa säädetystä poiketen siitä, että sen alueella toimiville perhepäivähoidon ja kunnallisen avoimen varhaiskasvatustoiminnan toimijoille laaditaan toimipaikkakohtaisen suunnitelman sijaan yhteistyössä näiden toimijoiden kanssa yhteiset yhdenvertaisuussuunnitelmat.

Yhdenvertaisuustalain 6 a §:n suunnitteluvollisuutta koskee siirtymäsäännös, jonka mukaan 6 a §:n 2 momentissa tarkoitettujen suunnitelmien tulee olla laadittuina kahden vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta. Siten kyseisten suunnitelmien tulee olla laadittuina viimeistään 1.6.2025.

Samaan aikaan yhdenvertaisuustalain muutosten kanssa valmisteltiin varhaiskasvatuksen tasa-arvosuunnittelua koskeva säännös lakiin naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986,

³ Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet 2022. Opetushallitus, Määräykset ja ohjeet 2022:2a.

tasa-arvolaki). Lain 5 b §:n 1 momentin mukaan varhaiskasvatuksen järjestäjä ja palveluntuottaja vastaavat siitä, että varhaiskasvatuksen toimipaikassa laaditaan vuosittain tasa-arvosuunnitelma yhteistyössä henkilöstön kanssa. Tästä poiketen kunta vastaa siitä, että sen alueella toimiville perhepäivähoidon ja kunnallisen avoimen varhaiskasvatuksen toimijoille laaditaan toimipaikkakohtaisen suunnitelman sijaan yhteistyössä näiden toimijoiden kanssa yhteiset tasa-arvosuunnitelmat. Tasa-arvolain 5 b § sisältää myös säännökset tasa-arvosuunnitelman sisällöstä, seikoista joihin tulee erityisesti kiinnittää huomiota, sekä mahdollisuudesta laatia suunnitelma kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Tasa-arvolain muutos tuli voimaan 1.6.2023, eikä siihen sisälly vastaavaa siirtymäsäännöstä kuin yhdenvertaisuuslakiin. Käytännössä varhaiskasvatuksen järjestäjiä ja palveluntuottajia on ohjeistettu uusista velvoitteista siten, että tasa-arvolain mukaisen suunnitteluprosessin tulee olla käynnissä 1.6.2023.⁴

Yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain edellä kuvattuja muutoksia valmisteltaessa oletuksena oli, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmat tullaan käytännössä laatimaan yhteisinä suunnitelmina.⁵ Tästä lähtökohdasta on laadittu myös esimerkiksi Opetushallituksen ohjeet varhaiskasvatuksen toiminnalliseen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitteluun.⁶

2.1.3 Muut yhdenvertaisuuden edistämismenpiteet

Yhdenvertaisuuslain 5 §:ssä säädetään viranomaisen velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuutta. Viranomaisen 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 viranomaisen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia. Viranomaisella on oltava suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Viranomaisia koskeva yhdenvertaisuuden edistämismenpite koskee myös muita julkista hallintotehtävää hoitavia toimijoita siltä osin kuin ne hoitavat tällaisia tehtäviä.⁷ Velvollisuus suunnitelman laatimiseen ei koske evankelis-luterilaista kirkkoa, ortodoksista kirkkoa eikä julkista hallintotehtävää hoitavaa sellaista yksityistä, jonka palveluksessa on säännöllisesti vähemmän kuin 30 henkilöä.

Viranomaisen yhdenvertaisuuden edistämismenpitemuutos koskee muun ohella kuntia. Koska yhdenvertaisuuden edistämismenpite koskee kaikkea viranomaisen toimintaa, sisältää se kuntien osalta myös varhaiskasvatuksen. Viranomaisen edistämismenpiteä koskeva pykälä ei kuitenkaan velvoita kuntia laatimaan toimipaikkakohtaisia yhdenvertaisuussuunnitelmia varhaiskasvatukseen.

Yhdenvertaisuuslakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että viranomaisen tulisi toimialallaan arvioida yhdenvertaisuuden toteutumista esimerkiksi asioiden valmistelussa, päätöksenteossa, hallintotoiminnassa ja -tavoissa, johtamisessa, tulohajautuksessa ja tulossopimuksissa, taloussuunnittelussa, strategisessa suunnittelussa ja tiedotuksessa. Laajoissa

⁴ Opetushallitus: Toiminnallinen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma, <https://www.oph.fi/fi/opettajat-ja-kasvattajat/toiminnallinen-tasa-arvo-ja-yhdenvertaisuussuunnitelma>, vierailtu 13.6.2024.

⁵ HE 148/2022 vp, s. 42.

⁶ Opetushallitus: Toiminnallinen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma, <https://www.oph.fi/fi/opettajat-ja-kasvattajat/toiminnallinen-tasa-arvo-ja-yhdenvertaisuussuunnitelma>, vierailtu 13.6.2024.

⁷ HE 19/2014 vp, s. 59.

tai muutoin merkitykseltään tärkeissä hankkeissa olisi arvioitava, vaikuttaako hanke syrjinnän vaarassa olevien ryhmien oikeuksiin, velvollisuuksiin tai asemaan. Lisäksi hallituksen esityksessä todetaan, että viranomaisen toiminta voi kohdistua julkista hallintotehtävää hoitavaan yksityiseen, ja että viranomaisen tulisikin ottaa huomioon velvollisuutensa edistää yhdenvertaisuutta toimialallaan myös, kun se esimerkiksi ohjaa tällaisen yksityisen toimintaa. Vaatimus edistämistoimien tehokkuudesta edellyttää paitsi arvioinnin tekemistä yhdenvertaisuuden edistämisen näkökulmasta merkityksellisistä toiminnoista, myös tavoitteiden asettamista ja niiden saavuttamisen säännöllistä seuranta. Edistämistoimenpiteet tulee myös mitoitaa toiminnan kehittämistarpeisiin sekä henkilö- ja muihin resursseihin nähden riittäviksi ja sopiviksi.⁸

Koulutuksen järjestäjän velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuutta säädetään yhdenvertaisuuslain 6 §:ssä. Koulutuksen järjestäjän ja tämän ylläpitämän oppilaitoksen 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 oppilaitoksen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia. Koulutuksen järjestäjän on huolehdittava siitä, että oppilaitoksella on suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Koulutuksen järjestäjän ja tämän ylläpitämän oppilaitoksen on varattava oppilaille ja heidän huoltajilleen sekä opiskelijoille tai heidän edustajilleen mahdollisuus tulla kuulluiksi edistämistoimenpiteistä.

Yhdenvertaisuuslain 7 §:ssä säädetään työnantajan velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuutta. Työnantajan on eri syrjintäperusteet huomioon ottaen arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista työhönotossa ja työpaikalla. Työnantajan on työpaikan tarpeet huomioon ottaen kehitettävä työoloja sekä niitä toimintatapoja, joita noudatetaan henkilöstöä valittaessa ja henkilöstöä koskevia ratkaisuja tehtaessa. Edistämistoimenpiteiden on oltava toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia. Työnantajalla, jonka palveluksessa on säännöllisesti vähintään 30 henkilöä, on oltava suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Lisäksi suunnitelman tulee sisältää selvitys 1 momentissa tarkoitettua arvioinnin johtopäätöksistä. Edistämistoimia ja niiden vaikuttavuutta on käsiteltävä henkilöstön tai heidän edustajiensa kanssa.

Tasa-arvolaissa säädetään viranomaisten, koulutuksen järjestäjien, varhaiskasvatuksen järjestäjien ja palveluntuottajien sekä työnantajien velvollisuudesta edistää tasa-arvoa. Tasa-arvolaissa säädetään myös koulutuksen järjestäjän, varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan sekä työnantajan velvollisuudesta laatia tasa-arvo-suunnitelma.

2.2 Syrjintä varhaiskasvatuksessa

Varhaiskasvatuksessa on havaittu esiintyvän muun muassa rasismia ja syrjintää kuten muuallakin yhteiskunnassa. Tutkimusten mukaan kiusaaminen on melko yleistä suomalaisessa varhaiskasvatuksessa. Kiusaamisen näkökulmasta riskiryhmässä ovat erityisesti maahanmuuttajataustaiset sekä tukea tarvitsevat lapset.⁹ Suomalaisen pro gradu-tutkimuksen

⁸ HE 19/2014 vp, s. 61.

⁹ 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

mukaan S2-opettajista jopa 84 % on havainnut arjen rasismia päiväkodissa. Arjen rasismi ilmenee monin eri tavoin, kuten esimerkiksi välttelynä, nimittelynä, loukkaavina eleinä sekä pahan puhumisena työyhteisön kesken. Maahanmuuttajataustaisia perheitä ja työntekijöitä myös ulossuljetaan yhteisön ulkopuolelle.¹⁰ Tutkimusten mukaan toimipaikkojen todellisuudet ovat toisistaan poikkeavat, eikä varhaiskasvatuksessa aina tunnisteta rasismia.¹¹

Myös yhdenvertaisuusvaltuutetun vuonna 2020 julkaisemassa selvityksessä kävi ilmi, että rasismia esiintyy ja sitä joudutaan kohtaamaan kaikilla koulutusasteilla varhaiskasvatuksesta toiselle asteelle ja aina korkeakouluun asti. Selvityksen vastaajista, jotka olivat osallistuneet koulutukseen Suomessa, jopa 67 prosenttia oli kokenut ihonväriin perustuvaa syrjintää tai häirintää koulutuksessa. Lähes kolmasosa koulutuksessa syrjintää kokeneista vastaajista oli kokenut syrjintää jo ennen kouluikää varhaiskasvatuksessa.¹²

2.3 Kansainväliset sopimukset ja EU-säätely

Kansainväliset ihmisoikeussopimukset eivät sisällä säännöksiä yhdenvertaisuussuunnittelusta tai yksityiskohtaista määrittelyä siitä, millaisin toimenpitein yhdenvertaisuutta tulisi edistää. Ne kuitenkin edellyttävät sopimuksiin sitoutuneita valtioita paitsi pidättäytymästä yhdenvertaisuutta loukkaavista toimista, myös aktiivisin toimin suojaamaan yksilöitä näihin kohdistuvilta oikeudenloukkauksilta. Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen (SopS 2/1998) 4 artiklan mukaan sopimuspuolet sitoutuvat tarvittaessa ryhtymään riittävien toimenpiteisiin täyden ja tehokkaan yhdenvertaisuuden edistämiseksi kaikilla talous- ja yhteiskuntaelämän sekä poliittisen elämän ja kulttuurielämän aloilla kansalliseen vähemmistöön ja valtaväestöön kuuluvien välillä. Tässä suhteessa sopimuspuolten tulee asianmukaisesti ottaa huomioon kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden erityisolosuhteet.

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7 ja 8/1976; KP-sopimus) sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 6/1976; TSS-sopimus) mukaan kyseisissä yleissopimuksissa tunnustetut oikeudet taataan kaikille ilman minkäänlaista syrjintää. Lisäksi KP-sopimuksen 26 artiklassa on erillinen säännös yhdenvertaisuudesta, jonka mukaan kaikki ihmiset ovat oikeudellisesti yhdenvertaisia ja oikeutettuja ilman minkäänlaista syrjintää yhtäläiseen lain suojaan. Sopimuksen 26 artikla edellyttää, että lain tulee kieltää kaikki syrjintä

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>.

¹⁰ Arjen rasismi varhaiskasvatuksessa : varhaiskasvatuksen suomenopettajien näkemyksiä arjen rasismista päiväkodeissa. Sanna-Kaisa Front 2019, Helsingin yliopisto, Kasvatustieteiden maisteriohjelma, varhaiskasvatuksen opintosuunta, Pro gradu -tutkielma.

¹¹ 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. Sanna-Kaisa Front 2019; Loukola, Saara 2023, ' "Not in Our Daycare"? Commitments and Obstacles to Antiracism in Finnish ECEC', Early Childhood Education Journal, avoimesti saatavilla osoitteessa <https://researchportal.helsinki.fi/files/287157507/s10643-023-01540-5.pdf>.

¹² Selvitys afrikkalaistaustaisten henkilöiden kokemasta syrjinnästä, yhdenvertaisuusvaltuutettu 2020, saatavilla osoitteessa <https://yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi/julkaisut>.

ja taata kaikille henkilöille yhtäläinen ja tehokas suojelu rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää vastaan. TSS-sopimusta valvova taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea kiinnitti päätelmissään Suomen seitsemännestä määräaikaishuomautuksesta vuonna 2021 huomiota eri vähemmistötaustaisten oppilaiden kiusaamiseen ja syrjintään kouluissa. Komitea suositti, että koulujen opetussuunnitelmiin tulisi sisällyttää ”ymmärtäväisyyden ja suvaitsevaisuuden edistäminen sekä syrjintäkielto”. Lisäksi tulisi kouluttaa opetushenkilöstöä yhdenvertaisuudesta ja tasa-arvosta, panna täytäntöön toimenpideohjelma kiusaamisen, väkivallan ja häirinnän ehkäisemiseksi varhaiskasvatuksessa, kouluissa ja oppilaitoksissa, sekä turvata kaikkien lasten oikeus inklusiiviseen opetukseen.¹³

Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 37/1970) edellyttää sopimukseen sitoutuneita valtioita muun muassa kaikin asianmukaisin keinoin viipymättä ryhtymään rotusyrjinnän poistamiseen sen kaikissa ilmenemismuodoissa (2 artikla), kieltämään ja lopettamaan rotusyrjinnän sen kaikissa muodoissa sekä takaamaan jokaiselle rotuun, ihonväriin tai kansalliseen tahi etniseen alkuperään katsomatta yhdenvertaisuuden lain edessä (5 artikla). Sopimus myös edellyttää valtioita ryhtymään välittömiin ja tehokkaisiin toimiin varsinkin opetuksen, kasvatuksen, sivistyksen ja tiedotustoiminnan alalla rotusyrjintään johtavien ennakkoluulojen poistamiseksi sekä kansojen ja rodullisten tai etnisten ryhmien välisen ymmärtämyksen, suvaitsevuuden ja ystävyyden edistämiseksi samoin kuin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan, Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen, Yhdistyneiden Kansakuntien kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan julistuksen ja tämän yleissopimuksen tarkoituksien ja periaatteiden tunnetuksi tekemiseksi (7 artikla).

Lapsen oikeuksista tehdyn yleissopimuksen (SopS 59/1991) 2 artiklan mukaan sopimusvaltiot kunnioittavat ja takaavat yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille niiden lainkäyttövallan alaisille lapsille ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiensa tai muun laillisen huoltajansa rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen, etniseen tai sosiaaliseen alkuperään, varallisuuteen, vammaisuuteen, syntyperään tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua. Sopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen oikeuksien komitea on yleiskommentissaan nro 14 (2013) lapsen edun ensisijaisuudesta tarkentanut, että syrjintäkielto ei ole passiivinen velvollisuus, joka kieltää kaikenlaisen syrjinnän yleissopimuksen mukaisten oikeuksien nauttimisessa, vaan se edellyttää valtiolta myös ennakoivia toimenpiteitä sen takaamiseksi, että kaikilla lapsilla on todellisuudessa yhtäläiset mahdollisuudet nauttia yleissopimuksen mukaisista oikeuksistaan. Sopimuksen 4 artiklan mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin tässä yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi. Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteuttamiseksi sopimusvaltiot ryhtyvät mahdollisimman täysimääräisesti tällaisiin toimiin käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan ja tarvittaessa kansainvälisen yhteistyön puitteissa. Lapsen oikeuksien komitea on yleiskommentissaan nro 5 (2003) todennut että taloudellisista olosuhteistaan riippumatta valtioiden edellytetään ryhtyvän kaikkiin mahdollisiin toimiin toteuttaakseen lapsen oikeudet ja kiinnittävän tässä erityishuomiota kaikkein epäedullisimmassa asemassa oleviin lapsiin. Lisäksi YK:n lapsen oikeuksien komitea on lisäkommentissaan nro 7 (2006) suositellut valtioita sisällyttämään ihmisoikeuskasvatuksen

¹³ Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea, Päätelmät Suomen seitsemännestä määräaikaishuomautuksesta (E/C.12/FIN/CO/7), 5.3.2021, kappale 47.

myös varhaiskasvatukseen ja todennut, että sen tulee olla lapsia osallistavaa ja voimaannuttavaa ja tarjota heille käytännössä mahdollisuudet käyttää oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan heidän kiinnostuksen kohteisiinsa, huolenaiheisiinsa ja kehittyviin valmiuksiinsa mukautetuilla tavoilla. Pikkulasten ihmisoikeuskasvatus tulisi juurruttaa jokapäiväisiin toimiin kotona, päiväkoteihin, varhaiskasvatusohjelmiin ja yhteisön muihin tahoihin, joihin pikkulapset voivat samaistua.

Vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen (SopS 26 ja 27/2016; YK:n vammaisyleissopimus) tarkoituksena on edistää, suojella ja taata kaikille vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet sekä edistää vammaisten henkilöiden synnynnäisen arvon kunnioittamista. Sopimuksen 4 artiklassa sopimuspuolet sitoutuvat neuvottelemaan tiiviisti vammaisten henkilöiden kanssa ja aktiivisesti osallistamaan heidät, mukaan lukien vammaiset lapset heitä edustavien järjestöjen kautta, laadittaessa ja toimeenpantaessa lainsäädäntöä ja politiikkoja, joilla yleissopimusta pannaan täytäntöön, sekä muissa vammaisia henkilöitä koskevissa päätöksentekoprosesseissa. Sopimuksen 5 artiklassa sopimuspuolet tunnustavat, että kaikki henkilöt ovat yhdenvertaisia lain edessä ja lain mukaan ja ovat oikeutettuja ilman minkäänlaista syrjintää yhdenvertaiseen lakiin perustuvaan suojaan ja yhdenvertaiseen lakiin perustuviin etuihin. Lisäksi sopimuspuolet sitoutuvat kieltämään kaiken syrjinnän vammaisuuden perusteella ja takaavat vammaisille henkilöille yhdenvertaisen ja tehokkaan oikeussuojan syrjintää vastaan syrjintäperusteesta riippumatta. Sopimuksen vammaisia lapsia koskevan 7 artiklan mukaan sopimuspuolet sitoutuvat toteuttamaan kaikki tarvittavat toimet varmistaakseen, että vammaiset lapset voivat nauttia kaikista ihmisoikeuksista ja perusvapauksista täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti muiden lasten kanssa. Kaikissa vammaisia lapsia koskevissa toimissa on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu. Lisäksi sopimuspuolet sitoutuvat varmistamaan, että vammaisilla lapsilla on oikeus vapaasti ilmaista näkemyksensä kaikissa heihin vaikuttavissa asioissa ja että heidän näkemyksilleen annetaan asianmukainen painoarvo heidän ikänsä ja kypsyytensä mukaisesti, yhdenvertaisesti muiden lasten kanssa, ja että heillä on oikeus saada vammaisuutensa ja ikänsä mukaista apua tämän oikeuden toteuttamiseksi. Sopimuksen 8 artikla sisältää sitoumuksia tietoisuuden lisäämisestä vammaisista henkilöistä ja heidän kyvyistään ja panoksestaan, vammaisten henkilöiden oikeuksien ja arvon kunnioittamisen edistämisestä sekä stereotyyppien, ennakkoluulojen ja haitallisten käytäntöjen torjumisesta. Näihin toimiin kuuluu muun muassa vahvistaa kaikilla koulutusjärjestelmän tasoilla, mukaan lukien kaikki lapset varhaisesta iästä alkaen, kunnioittavaa asennetta vammaisten henkilöiden oikeuksia kohtaan. Sopimuksen 24 artiklan mukaan sopimuspuolet tunnustavat vammaisten henkilöiden oikeuden koulutukseen ja sitoutuvat varmistamaan osallistavan koulutusjärjestelmän kaikilla tasoilla sekä elinikäisen oppimisen. Tähän liittyen artiklassa listataan useita eri toimenpiteitä, joilla turvataan vammaisten henkilöiden oikeutta koulutukseen.

Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen (SopS 18 ja 19/1990; sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna SopS 71 ja 72/1994, SopS 85 ja 86/1998, SopS 8 ja 9/2005, SopS 6 ja 7/2005 sekä SopS 50 ja 51/2010; Euroopan ihmisoikeussopimus) 14 artikla edellyttää takaamaan yleissopimuksessa tunnustetuista oikeuksista ja vapauksista nauttimisen ilman minkäänlaista syrjintää. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 12. lisäpöytäkirjan (SopS 8 ja 9/2005) 1 artiklassa on kaikkinaisen syrjinnän kieltö.

EU-lainsäädäntö sisältää velvoitteita ennen kaikkea syrjinnän kieltämisestä ja estämisestä, muttei suoranaisesti yhdenvertaisuusuunnittelusta tai muista yhdenvertaisuuden edistämistoimenpiteistä. Euroopan unionin perusoikeuskirja sisältää säännökset muun muassa yhdenvertaisuudesta lain edessä sekä syrjinnän kiellosta. Yhdenvertaisuuslailla on toimeenpantu rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun

periaatteen täytäntöönpanosta annettu neuvoston direktiivi (2000/43/EY, syrjintädirektiivi) sekä yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista annettu neuvoston direktiivi (2000/78/EY, työsyrijintädirektiivi).

2.4 Valtioneuvoston toimenpideohjelmat

Useissa valtioneuvostotason toimintaohjelmissa on toimenpiteitä, jotka liittyvät yhdenvertaisuuden edistämiseen, mukaan lukien varhaiskasvatuksessa.

Valtioneuvoston yhdenvertaisuuden, tasa-arvon ja syrjimättömyyden edistämisestä suomalaisessa yhteiskunnassa annetun tiedonannon pohjalta valmistellussa luonnoksessa valtioneuvoston toimenpideohjelmaksi rasismien torjumisesta ja yhdenvertaisuuden edistämisestä ehdotetaan muun muassa koko koulutusjärjestelmän kattavaa tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden kehittämisohjelmaa, jonka tavoitteena on tukea ja seurata lakisääteisten tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmien laatimista ja parantaa niiden vaikuttavuutta tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämisen välineenä.¹⁴

Valtioneuvoston periaatepäätöksenä 6.6.2024 hyväksyttyyn kansallisen lapsistrategian toimeenpanosuunnitelmaan sisältyy selvitys varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmien tueksi ja tietopohjan kartuttamiseksi.¹⁵ Selvitys mainitaan myös luonnoksessa toimenpideohjelmaksi rasismien torjumisesta ja yhdenvertaisuuden edistämisestä. Lapsistrategian toimeenpanosuunnitelmaan sisältyy myös toimenpiteenä verkkokoulutus häirinnän ja syrjinnän vaikutuksista sekä niiden ennaltaehkäisystä ja torjunnasta. Koulutuksen tarkoituksena on lisätä lasten parissa toimivien ymmärrystä kyseisistä ilmiöistä sekä antaa käytännön työkaluja syrjinnän ja häirinnän ennaltaehkäisyyn ja torjuntaan. Koulutuksessa annetaan osallistujille konkreettisia työkaluja aiheen käsittelemiseen lasten ja nuorten kanssa sekä yhdenvertaisuussuunnittelun tueksi varhaiskasvatuksessa ja oppilaitoksissa.

2.5 Nykytilan arviointi

Koska yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain muutokset ovat olleet voimassa hyvin lyhyen aikaa eikä aiheesta ole tehty vielä esimerkiksi selvitystä tai tutkimusta, ei varhaiskasvatuksen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnittelua koskevan sääntelyn tosiasiallisia vaikutuksia ole mahdollista vielä todentaa. Sääntelyä valmisteltaessa arvioitiin, että varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnittelulla olisi myönteisiä vaikutuksia lapsiin, ja erityisesti heikoimmassa asemassa olevien lasten ja lapsiperheiden oikeuksien toteutumiseen. Yhdenvertaisuussuunnittelun arvioitiin auttavan kiinnittämään huomiota lapsille annettavan varhaiskasvatuksen sisältöön ja ohjaavan kohtaamaan niin henkilökuntaa, lapsia kuin heidän perheitään yhdenvertaisella tavalla. Muutoksen arvioitiin edistävän henkilökunnan mahdollisuuksia ottaa lasten tilanteet huomioon ja yhdenvertaisuussuunnittelun arvioitiin kiinnittävän henkilökunnan huomion aktiiviseen yhdenvertaisuuden edistämiseen ja toteuttamiseen. Lasten osallistamisen suunnitteluun arvioitiin tukevan lasten kykyä kohdata ja kunnioittaa erilaisuutta ja monimuotoisuutta ja parhaimmillaan lisäävän myös lasten tietoisuutta omista oikeuksistaan. Tietoisuuden yhdenvertaisuussuunnittelusta arvioitiin madaltavan lasten

¹⁴ Uutta vauhtia yhdenvertaisuuteen Suomessa. Valtioneuvoston toimenpideohjelma rasismien torjumiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi, luonnos 30.4.2024.

¹⁵ Valtioneuvoston periaatepäätös kansallisen lapsistrategian toimeenpanosuunnitelmasta.

Valtioneuvoston periaatepäätös STM/2024/64, hyväksytty valtioneuvoston yleisistunnossa 6.6.2024.

huoltajien kynnystä keskustella henkilökunnan kanssa esimerkiksi yhdenvertaisuuden toteutumiseen liittyvistä huolista ja haasteista tai syrjintään liittyvistä kysymyksistä.

Tutkimuksessa on pidetty tärkeänä lasten ja nuorten järjestelmällistä ihmisoikeuskasvatusta, johon sisältyy myös yhdenvertaisuus. Varhaiskasvatuksessa, esiopetuksessa ja perusopetuksessa on mahdollista tasoittaa perhetaustasta johtuvia eroja lasten ja nuorten kohdalla ja lisätä yhdenvertaisia mahdollisuuksia aktiivisen kansalaisuuden saavuttamiseksi. Demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen kouluissa on havaittu eriytyvän toisella asteella, minkä vuoksi yhteiskunnallisesti aktiivisen toiminnan edellytykset rakennetaan jo varhaisessa vaiheessa kaikille yhteisen kasvatuksen ja koulutuksen keinoin.¹⁶

Nimenomainen säännös suunnitteluvetoisuudesta varhaiskasvatuksessa selvensi esiopetuksen tilannetta suunnitteluvetoisuuden suhteen. Yhdenvertaisuussuunnittelu koski aiemmin esiopetusta silloin, kun se järjestetään koulussa, mutta ei päiväkodin yhteydessä järjestettävää esiopetusta. Siten suunnitteluvetoisuuden säätämistä edeltävään järjestelmään sisältyi myös eroja esiopetuksen sisällä.

Yhdenvertaisuuslain uudistuksen yhteydessä keskeinen kritiikki varhaiskasvatuksen suunnitteluvetoisuudesta kohdistui siihen, että nähtiin, että muutoksen tavoitteet toteutuivat jo aiemman lainsäädännön perusteella ja että ehdotetussa vetoisuudessa on kyse vain lisädokumentoinnin vetoisuudesta. Varhaiskasvatuksessa tulee huomioida esimerkiksi varhaiskasvatustavan säännökset varhaiskasvatuksen tavoitteista, joita ovat muun muassa 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. Valtakunnallisissa varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa huomioidaan yhdenvertaisuus ja tasa-arvo sen arvoperustana. Toisaalta Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen tekemän varhaiskasvatuksen arvioinnin mukaan varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden mukaiset tavoitteet eivät toteudu kaikissa toimipaikoissa perusteiden edellyttämällä tavalla. Useimmissa varhaiskasvatusta tarjoavissa toimipaikoissa varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden määrittämät sisällölliset tavoitteet toteutuvat hyvin, mutta osassa päiväkoteja ja perhepäivähoidoryhmiä tavoitteet toteutuvat kohtalaisesti tai heikosti. Arvioinnin mukaan tavoitteiden toteutumista edesauttoivat riittävät henkilöstöresurssit, motivoitunut ja ammattitaitoinen henkilöstö sekä yhteinen keskustelu paikallisen varhaiskasvatussuunnitelman jalkauttamisesta toimipaikan arkeen, kun taas tavoitteiden toteutumista haastoivat kiire, yhteisen keskustelun puute sekä käytetyn käsitteistön epäselvyys.¹⁷

¹⁶ Gretschel A., Rautiainen, M., Vanhanen-Nuutinen, L. & Tarvainen, K. (2023). Demokratia- ja ihmisoikeuskasvatus Suomessa: Tilannekuva ja suositukset 2023. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:24, saatavilla sähköisesti osoitteessa <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-329-6>; sekä Kestilä-Kekkonen, E & Sipinen, J. (2024) Koulun merkitys poliittisessa sosialisatiossa. Teoksessa Yläkoulun opettajat ja demokratiakasvatus. Käsitteet, resurssit ja toteuttamismahdollisuudet. E. Kestilä-Kekkonen, J. Sipinen ja A. Tiisonen (toim.) Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2024:3, saatavilla sähköisenä osoitteessa <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-981-3>.

¹⁷ Lassi Kannel, Julia Kuusiholma-Linnamäki, Heidi Harju-Luukkainen, Noora Heiskanen, Arniika Kuusisto, Vesa Kulmala: Paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien toteutuminen päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus, Julkaisut 28:2023. Saatavilla sähköisenä

Pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa on sitouduttu vahvistamaan kuntien toimintaedellytyksiä jatkamalla normien purkamista nykyisestä kuntien tehtäväkentästä.¹⁸ Kuntaliitto on 13.6.2024 julkaissut koosteen kaupunkien ja kuntien normien keventämisehdotuksista. Koosteessa ehdotetaan yhteensä 92 norminkevennystä kunnan eri toimialoilta. Yhtenä keventämisehdotuksena ehdotetaan sellaisten varhaiskasvatuksen toimipistetasoisten suunnitelmavelvoitteiden kumoamista, joista on olemassa myös kuntatasoinen suunnitelmavelvoite. Tällaisina suunnitelmina mainitaan muun muassa varhaiskasvatuksen toimipaikkakohtaiset tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmat. Näin päiväkodeissa työntekijöiden työaikaa siirtyisi enemmän lasten parissa tehtävään työhön ja hallintotyö kevenisi.¹⁹

Vaikka yhdenvertaisuuden toimipaikkakohtaisella edistämis- ja suunnitteluvollisuudella on arvioitu olevan lukuisia myönteisiä vaikutuksia, aiheutuu niistä varhaiskasvatuksen toimipaikkatasolla myös hallinnollista lisätyötä. Varhaiskasvatuksen toimipaikoissa on muutoinkin havaittu haasteita esimerkiksi henkilöstöresurssien riittävyyden suhteen. Hallinnollisen työn vähentäminen mahdollistaisi työajan keskittämisen perustyöhön lasten kanssa, mitä voi pitää lasten edun mukaisena. Yhdenvertaisuutta on mahdollista edistää varhaiskasvatuksen piirissä myös kevyemmän sääntelyn puitteissa ja ilman, että jokaisessa varhaiskasvatuksen toimipaikassa laaditaan yhdenvertaisuussuunnitelma. Yhdenvertaisuuden toteutumista voidaan tarkastella ja yhdenvertaisuutta edistäviä toimia suunnitella myös keskitetymin. Pelkkä toimipaikkakohtainen yhdenvertaisuussuunnitelma ei yksinään ratkaise mahdollisia varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuusongelmia. Olennaisempaa on vaikuttaa tietoisuuteen yhdenvertaisuudesta ja toimintatapoihin varhaiskasvatuksen piirissä. Tämä olisi mahdollista toteuttaa myös ilman toimipaikkakohtaisesti laadittavia yhdenvertaisuussuunnitelmia, esimerkiksi keskittämällä yhdenvertaisuuteen liittyvää edistämis- ja suunnittelutyötä varhaiskasvatuksen järjestäjä- ja palveluntuottajatasolle. Myös varhaiskasvatustaki sekä varhaiskasvatuksen opetussuunnitelman perusteet ohjaavat huomioimaan yhdenvertaisuutta varhaiskasvatuksessa.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on keventää yhdenvertaisuuslain mukaisia varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnitteluvetoja. Tavoitteena on keventää sekä kuntien että yksityisten varhaiskasvatuksen palveluntuottajien hallinnollisia velvoitteita erityisesti varhaiskasvatuksen toimipaikoissa, jolloin työaikaa voidaan suunnata enemmän perustyöhön lasten kanssa. Tavoitteena on myös vähentää hallinnollisista velvoitteista aiheutuvia kustannuksia.

Tavoitteena on kuitenkin samalla varmistaa, että yhdenvertaisuutta edelleen edistetään suunnitelmallisesti myös varhaiskasvatuksessa.

Esitys perustuu pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjaukseen kuntia koskevien normien keventämisestä.

osoitteessa <https://www.karvi.fi/fi/julkaisut/paikallisten-varhaiskasvatussuunnitelmien-toteutuminen-paivakodeissa-ja-perhepaivahoidossa>.

¹⁸ Vahva ja välittävä Suomi, Neuvottelutulos hallitusohjelmasta 16.6.2023, s. 53.

¹⁹ Vähemmän byrokratiaa, paikallisesti paremmin toimivia palveluja. Kuntaliiton kooste kaupunkien ja kuntien normien keventämisehdotuksista 2024. Kuntaliitto 2024, s. 9; julkaisu saatavilla sähköisesti osoitteessa <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2024/2278-vahemman-byrokratiaa-paikallisesti-paremmiin-toimivia-palveluja>.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Yhdenvertaisuuslain varhaiskasvatuksen edistämismääräyksiä koskevaa säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että velvoite laatia varhaiskasvatuksen toimipaikkakohtaisia yhdenvertaisuussuunnitelmia poistettaisiin.

Varhaiskasvatuksen järjestäjillä ja palveluntuottajilla olisi kuitenkin edelleen yleinen velvollisuus arvioida toimintansa vaikutuksia eri väestöryhmiin ja yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan sekä ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Lisäksi varhaiskasvatuksen järjestäjien ja palveluntuottajien olisi laadittava suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Suunnitelma voitaisiin kuitenkin jatkossa tehdä yhteisesti koskemaan kaikkia varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan vastuulla olevia toimipaikkoja. Velvoite koskisi kaikkia varhaiskasvatuksen järjestäjiä ja palveluntuottajia.

Poikkeuksen suunnitteluvälvoitteeseen muodostaisivat perhepäivähoidon ja kunnallisen avoimen varhaiskasvatuksen toimijat. Näiden osalta yhdenvertaisuussuunnittelusta vastaisi kunta osana kunnan varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnittelua.

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. Käytännössä varhaiskasvatusta koskevan yhdenvertaisuuden edistämisen ja yhdenvertaisuussuunnittelun olisi tarkoituksenmukaista tapahtua kunnissa osana tätä edistämistä ja suunnittelua.

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.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

4.2.1.1 Kunnat ja varhaiskasvatuksen palveluntuottajat

Esitys vähentäisi kuntien ja muiden varhaiskasvatuksen järjestäjien ja palveluntuottajien hallinnollisia tehtäviä ja merkitsisi siten säästöjä näille toimijoille. Merkittävimmät säästöt kohdistuisivat kuntiin, jotka ovat merkittäviä varhaiskasvatuksen järjestäjiä. Esityksestä aiheutuvien taloudellisten säästöjen voidaan arvioida aiheutuvan työajasta, jota ei jatkossa tarvitsisi käyttää varhaiskasvatuksen toimipaikoissa yhdenvertaisuussuunnitelman laatimiseen.

Kunnilla ja varhaiskasvatuksen yksityisillä palveluntuottajilla säilyisi edelleen velvollisuus arvioida yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan sekä ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Lisäksi varhaiskasvatuksen järjestäjien ja palveluntuottajien tulisi laatia suunnitelma yhdenvertaisuuden edistämiseksi sen toiminnassa. Suunnitelman voisi kuitenkin jatkossa tehdä koskemaan yhteisesti kaikkia kyseisen järjestäjän tai palveluntuottajan toimipaikkoja. Kunnissa tämä olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa osana kunnan viranomaisen yhdenvertaisuuden edistämisen ja suunnitteluvälvoitetta ja yksityisten palveluntuottajien

kohdalla osana muuta suunnittelua. Järjestäjä- ja palveluntuottajakohtaisesta yhdenvertaisuuden edistämisestä ja yhdenvertaisuussuunnittelusta ei arvioida aiheutuvan lisäresursointia vaativaa lisätyötä.

Esitystä laadittaessa ei käytössä ole tutkimustietoa siitä, paljonko käytännössä varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmien laatimiseen on käytetty aikaa varhaiskasvatuksen toimipaikoissa. Arvioitaessa esityksen vaikutuksia voidaan tukeutua laskelmiin, jotka laadittiin suunnitteluvollisuudesta säädettäessä.

Yhdenvertaisuuslain uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 148/2022 vp, s. 41-42) on arvioitu varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnittelusta aiheutuvien kustannusten aiheutuvan yhdenvertaisuussuunnitelman laatimistyöhön sekä suunnitelman päivittämiseen käytettävästä työajasta. Tiedon välittämisen henkilöstölle, lasten osallisuuden, lasten ja huoltajien tiedottamisen ja kuulemisen ja suunnitelman toteuttamisen on arvioitu toteutuvan osana normaalia varhaiskasvatusarkea. Kustannukset laskettiin yhteisesti yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmille, sillä esityksessä arvioitiin, että suunnitelmat lähtökohtaisesti laadittaisiin yhteisesti.

Yhdenvertaisuussuunnitteluvetoisuuden säätämisen yhteydessä arvioitiin, että suunnitelmia laadittaessa jokaisessa päiväkodissa yksi työntekijä käyttäisi kaksi tuntia työaikaa suunnitelman laatimiseen ensimmäistä kertaa. Esitystä laadittaessa kunnallisten päiväkotien toimipaikkoja oli yhteensä 3168 kappaletta²⁰ ja vuonna 2023 yhteensä 3222 kappaletta.²¹ Yhteensä kunnille arvioitiin aiheutuvan kunnallisten päiväkotien suunnitelmien laatimisesta kustannuksia noin 263 000 euroa, josta yhdenvertaisuussuunnittelun osuus olisi noin puolet.

Myös yksityisissä päiväkodeissa suunnitelmien laatimiseen on arvioitu käytettävän yhden työntekijän työaikaa kaksi tuntia kussakin toimipaikassa. Suunnitteluvetoisuutta koskevaa hallituksen esitystä laadittaessa yksityisiä päiväkoteja oli 999 kappaletta²² ja vuonna 2023 yhteensä 960 kappaletta.²³ Yksityisten päiväkotien osalta kustannusten arvioitiin olevan laatimisvuonna noin 83 000 euroa, josta yhdenvertaisuussuunnittelun osuus olisi noin puolet. Seuraavina vuosina, kun suunnitelma mahdollisesti uusittaisiin, kustannusten määrän arvioitiin olevan kolmasosa laatimisvuoden kustannuksista vuosittain.

Tämän lisäksi kunnille on arvioitu aiheutuvan kustannuksia yhteisten suunnitelmien laatimisesta avoimen varhaiskasvatuksen ja perhepäivähoidon toimijoille. Näiden suunnitelmien osalta kustannukset on laskettu siten, että perhepäivähoitoa järjestetään 248 kunnassa ja arvioitu, että yksi henkilö kunnassa käyttäisi 2,5 tuntia työaikaa suunnitelman laatimiseen ja yhteistyöhön kunnan perhepäivähoitajien kanssa. Vuonna 2023 perhepäivähoitoa

²⁰ Päiväkotien toimipaikkojen lukumäärätieto: Varhaiskasvatuksen tietokanta Varda, tilanne 31.12.2021, vastaus tietopyyntöön 21.6.2022.

²¹ Varhaiskasvatustoimijat ja -toimipaikat, Opetushallinnon tilastopalvelu Vipunen, sähköisenä osoitteessa <https://vipunen.fi/fi-fi/varhaiskasvatus/Sivut/Toimijat-ja-toimipaikat.aspx>, vierailtu 14.6.2024.

²² Päiväkotien toimipaikkojen lukumäärätieto: Varhaiskasvatuksen tietokanta Varda, tilanne 31.12.2021, vastaus tietopyyntöön 21.6.2022.

²³ Varhaiskasvatustoimijat ja -toimipaikat, Opetushallinnon tilastopalvelu Vipunen, sähköisenä osoitteessa <https://vipunen.fi/fi-fi/varhaiskasvatus/Sivut/Toimijat-ja-toimipaikat.aspx>, vierailtu 14.6.2024.

järjestettiin 221 kunnassa.²⁴ Avoimen varhaiskasvatuksen osalta kustannukset on arvioitu vastaavasti niin, että avointa varhaiskasvatusta järjestetään 115 kunnassa ja työaikaa käytettäisiin jälleen 2,5 tuntia. Avoimen varhaiskasvatuksen ja perhepäivähoidon suunnitelmien osalta kustannusten on arvioitu olevan noin 28 000 euroa, josta yhdenvertaisuussuunnittelun osuus olisi noin puolet.

Varhaiskasvatuksen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitteluvaikeuksista kunnille arvioitiin aiheutuvan yhteensä 376 000 euron kustannukset vuonna 2023, josta yhdenvertaisuussuunnittelun osuus olisi puolet, eli noin 188 000 euroa. Tämän jälkeen kustannusten arvioitiin olevan noin 1/3 tästä määrästä vuosittain. Mainitut kustannukset päätettiin kattaa kuntien peruspalvelujen valtionosuuden kautta, jota korotettiin muutoksen perusteella 376 000 eurolla vuoden 2023 talousarviossa. Vuoden 2024 talousarviossa kuntien peruspalvelujen valtionosuutta vähennettiin vuoden 2023 tasosta johtuen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnittelun kustannusten arvioidusta pienenemisestä. Siten tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitteluvaikeutta varten korotetun valtionosuuden tasoksi jäi 125 000 euroa vuodesta 2024 eteenpäin.

Mikäli varhaiskasvatuksen toimipaikkakohtaisesta yhdenvertaisuussuunnittelusta luovuttaisiin, vähentäisi se suunnittelusta aiheutuvia kustannuksia. Mikäli tasa-arvolain mukainen suunnitteluvaikeus varhaiskasvatuksessa säilyisi, ei suunnitteluvaikeuksista aiheutuvien kustannusten arvioida kuitenkaan laskevan puolella. Jo yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmista säädettyä arvioitiin, että erikseen suunnitelmat laadittaessa niihin käytettävä aika olisi todennäköisesti suurempi kuin yhteinen suunnitelma laadittaessa. Tämä johtuu siitä, että kun tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmat laaditaan yhdessä, on saavutettavissa synergiaetuja, sillä useita suunnitelmiin sisältyviä seikkoja voidaan käsitellä samanaikaisesti. Tämän vuoksi arvioidaan, että yhdenvertaisuuslain mukaisen toimipaikkakohtaisen suunnitteluvaikeuden poisto vähentäisi suunnitelmien laatimisesta aiheutuvaa työaikaa varhaiskasvatuksessa noin 1/3. Tämä toisi säästöjä kunnille ja kuntien peruspalvelujen valtionosuuden kautta myös valtiolle.

Ottaen huomioon peruspalvelujen valtionosuuksien indeksitarkistukset vuoden 2023 jälkeen (2,2 % vuonna 2024 ja ennakoarvion mukaan noin 3,1 % vuonna 2025), olisi muutoksesta aiheutuva säästö kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen yhteensä noin 43 904 euroa vuodesta 2025 alkaen. Säästö kohdistuisi talousarvion momentille 28.90.30 Valtionosuus kunnille peruspalvelujen järjestämiseen.

4.2.1.2 Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Yhdenvertaisuussuunnittelun ja edistämistehtävän laajenemisen varhaiskasvatukseen on arvioitu aiheuttavan kustannuksia yhdenvertaisuusvaltuutetulle sen valvoessa ja tarvittaessa ohjeistaessa toimijoita uuden veloitteen osalta. Varhaiskasvatuksen suunnitteluvaikeudesta ja siihen liittyvästä valvontatehtävästä säädettyä yhdenvertaisuuslakiin tehtiin myös useita sellaisia muutoksia, joiden johdosta arvioitiin, että yhdenvertaisuusvaltuutettu veisi jatkossa aiempaa enemmän asioita yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi. Yhteensä näiden muutosten arvioitiin lisäävän valtuutetun työ määrää siinä määrin, että valtuutetun määrärahaa nostettiin 1 henkilötyövuoden kustannuksia vastaavalla määrällä (90 000 euroa).

²⁴ Varhaiskasvatustoimijat ja –toimipaikat, Opetushallinnon tilastopalvelu Vipunen, <https://vipunen.fi/fi-fi/varhaiskasvatus/Sivut/Toimijat-ja-toimipaikat.aspx>, vierailtu 14.6.2024.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontatehtävä muuttuisi nyt ehdotettujen muutosten johdosta. Valtuutettu ei jatkossa valvoisi toimipaikkakohtaisten yhdenvertaisuussuunnitelmien laatimista varhaiskasvatuksessa, mikä vähentäisi valtuutetun valvonnan kohteiden määrää. Valtuutetun tulisi edelleen kuitenkin valvoa yhdenvertaisuuden edistämistä ja suunnittelua varhaiskasvatuksessa, sekä antaa tähän liittyvää ohjausta. Valvontatehtävän voi kuitenkin arvioida keventyvän, kun velvoitetta olisi mahdollista valvoa keskitetymin. Yhteensä valtuutetun työmäärän arvioidaan vähentyvän noin ¼ henkilötyövuoden työmäärää vastaavasti (0,25 htv, noin 22 500 euroa).

Valtuutetulle tulleiden yhteydenottojen määrät ovat nousseet ja valtuutetun työmäärä sitä myöten lisääntynyt.²⁵ Varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnitteluvuorokauden valvonnasta säästyvä työaika ja resurssit voitaisiin kohdistaa muuhun valtuutetun valvontatyöhön.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisiin

Esityksellä vähennettäisiin kuntien vastuulla olevia tehtäviä, kun varhaiskasvatuksen toimipaikkakohtaisia yhdenvertaisuussuunnitelmia ei tarvitsisi enää laatia. Työaikaa säästyisi ennen kaikkea varhaiskasvatuksen toimipaikoissa, mikä mahdollistaisi työajan käytön muihin tehtäviin, kuten lasten parissa tehtävään työhön. Kappaleessa 4.2.1 on tarkemmin kuvattu vaikutuksia yhdenvertaisuuden edistämiseen käytettävään työaikaan ja siitä aiheutuviin kustannuksiin.

Kuntatasolla tulisi edelleen arvioida yhdenvertaisuuden toteutumista ja ryhtyä tarvittaviin konkreettisiin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden edistämiseksi myös varhaiskasvatuksessa, sekä laatia varhaiskasvatusta koskeva yhdenvertaisuussuunnitelma. Suunnitelma voitaisiin kuitenkin jatkossa tehdä yhteisesti koskemaan kaikkia kunnan varhaiskasvatuksen toimipaikkoja. Lisäksi suunnitelmaan sisällytettäisiin perhepäivähoidon sekä kunnallisen avoimen varhaiskasvatuksen toimipaikat. Siten varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuuden edistämisen painopiste siirtyisi oletettavasti varhaiskasvatuksen toimipaikoilta kuntatasolle. Jo nykyisin kunnan yhdenvertaisuuden edistämisestä sekä yhdenvertaisuussuunnitteluun viranomaisena kuuluu koko kunnan toiminta, mukaan lukien varhaiskasvatus. Siten varhaiskasvatusta koskeva yhdenvertaisuuden edistämisen- ja suunnitteluvuorokausi olisi kuntien osalta ennen kaikkea selventävä. Varhaiskasvatukseen liittyvä yhdenvertaisuuden edistämistyö ja yhdenvertaisuussuunnittelu olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa osana kunnan yleistä yhdenvertaisuuden edistämisen- ja suunnittelutyötä. Toisaalta kunnilla olisi harkintavaltaa siinä, miten yhdenvertaisuuden edistämisenvelvoite toteutettaisiin. Kunta voisi päättää huolehtia edistämisen- ja suunnitteluvuorokaudestaan myös laatimalla toimipaikkakohtaisia yhdenvertaisuussuunnitelmia. Toimipaikkakohtaisten suunnitelmien laatimiseen ei kuitenkaan enää olisi lakisääteistä velvoitetta.

Tällä hetkellä tiedossa ei ole tarkkoja tietoja siitä, kuinka laajalti kunnissa on ryhdytty laatimaan varhaiskasvatuksen toimipaikkakohtaisia yhdenvertaisuussuunnitelmia. Varhaiskasvatuksen järjestäjiä ja palveluntuottajia on kuitenkin koulutettu suunnitteluvuorokaudista. Varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnitteluvuorokausi lisättiin lakiin 1.6.2023 voimaan tulleella muutoksella. Lain siirtymäsäännöksen mukaisesti varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnitelmien tulee olla valmiita 1.6.2025 mennessä. Sen sijaan tasa-arvolain mukaisen tasa-arvosuunnitelman laatimisprosessin on tullut varhaiskasvatuksen järjestäjille ja

²⁵ Yhdenvertaisuusvaltuutettu sai 2051 yhteydenottoa vuonna 2021, 2225 yhteydenottoa vuonna 2022 ja 2411 yhteydenottoa vuonna 2023. Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomus 2023, s. 30, saatavilla sähköisesti osoitteessa <https://yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi/julkaisut>.

palveluntuottajille annetun ohjeistuksen mukaan olla käynnissä 1.6.2023 alkaen. Koska lähtökohtana on ollut yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmien laatiminen yhdessä, ja koska myös suunnitteluvaiheesta annetussa Opetushallituksen ohjeistuksessa on ohjattu tähän, on todennäköistä, että tasa-arvolain mukaisen suunnitteluprosessin yhteydessä on ryhdytty myös valmistelemaan toimipaikkakohtaisia yhdenvertaisuussuunnitelmia. Kunnissa mahdollisesti jo tehtyä työtä varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnitelmien parissa voitaisiin hyödyntää myös ehdotetun lainmuutoksen tullessa voimaan.

Ehdotetun muutoksen seurauksena yhdenvertaisuussuunnittelun painopiste varhaiskasvatuksessa siirtyisi todennäköisesti useissa kunnissa toimipaikoista palvelun järjestäjä- ja tuottajatasolle. Tällöin on mahdollista, että esimerkiksi varhaiskasvatuksen henkilöstöä koulutettaisiin aiheesta vähemmän, ja että toimipaikkakohtaisesti käytäisiin vähemmän konkreettista keskustelua yhdenvertaisuuden tilanteesta ja tarvittavista toimenpiteistä. Tällä voisi olla kielteisiä vaikutuksia yhdenvertaisuuden edistämiseen varhaiskasvatuksen toimipaikoissa. Toisaalta yhdenvertaisuuden edistämismittari edellyttäisi edelleen, että edistämistoimenpiteiden on oltava varhaiskasvatuksen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia. Tämä edellyttäisi konkreettisia toimenpiteitä, jotka vaikuttavat myös toimipaikkojen tasolla.

Esitys ei poistaisi tasa-arvolain mukaisia edistämismittareita varhaiskasvatuksesta. Käytännössä on mahdollista, että toimipaikkakohtaisten tasa-arvosuunnitelmien yhteydessä saatettaisiin edelleen käsitellä myös yhdenvertaisuuslain mukaisia syrjintäperusteita, mutta tähän ei olisi enää lakisääteistä velvoitetta.

Esitys vaikuttaisi hieman yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontatehtäviin. Vaikutuksia on kuvattu tarkemmin edellä kappaleessa 4.2.1. Yhdenvertaisuusvaltuutettu valvoo yhdenvertaisuuden edistämisen ja suunnitteluvaiheen noudattamista myös varhaiskasvatuksen osalta. Varhaiskasvatuksen toimipaikkakohtaisen yhdenvertaisuussuunnitteluvaiheen poistuessa myös valtuutetun valvontatehtävä kevenisi noin ¼ henkilötövuoden työmäärää vastaavasti. Muutoksen myötä säästyvä valtuutetun työaika voitaisiin kohdentaa muuhun yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontatyöhön.

4.2.3 Vaikutukset yrityksiin

Esityksen vaikutuksia varhaiskasvatuksen yksityisiin palveluntuottajiin on arvioitu perustuen varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnitteluvaiheesta säädettäessä tehtyyn arvioon yhdenvertaisuussuunnittelun aiheuttamista kustannuksista. Kustannuksia on kuvattu tarkemmin edellä kappaleessa 4.2.1.1. Kuten kunnissa, myös yksityisten varhaiskasvatuksen palveluntuottajien piirissä ehdotettu muutos säästäisi varhaiskasvatuksen toimipaikoissa suunnitelmien laatimiseen käytettyä työaikaa, ja mahdollistaisi työajan käytön muun muassa lasten kanssa tehtävään työhön.

Varhaiskasvatuksen piirissä yksityisen sektorin toimijat ovat pääsääntöisesti pk-yrityksiä. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen Karvin tilastojen mukaan vuonna 2019 yksityisiä päiväkotia oli Suomessa 993. Yksityisiä palveluntuottajia oli 468, joista 393:lla oli yksi päiväkotia. Vain kolmella toimijalla oli yli 60 päiväkotia, joista suurimmalla oli 177 päiväkotia.

Yhdenvertaisuussuunnitteluvuorojen vaikutukset kohdistuvat näin ollen erityisesti pk-sektoriin. Vuonna 2023 yksityisiä päiväkotia oli 960.²⁶

Varhaiskasvatusta tarjoaville yksityisille palveluntuottajille, kuten yksityisille päiväkodeille, toimipaikkakohtaisen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelman laatiminen on tarkoittanut hallinnollista työtä ja kustannuksia yhdenvertaisuussuunnitelmien laatimiseen ja jalkauttamiseen sekä lasten ja huoltajien osallistamiseen kuluvaan työajan myötä. Myös esimerkiksi yksityisille perhepäivähoitajille ja yksityisen avoimen varhaiskasvatuksen toimijoille on arvioitu aiheutuvan vähäisessä määrin kustannuksia kunnan yhteisen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelman laatimiseen osallistumisesta. Mikäli tasa-arvolain mukainen suunnitteluvuoro säilyisi edelleen tasa-arvolaisa, vähenisivät nämä kustannukset toimipaikkakohtaisen yhdenvertaisuussuunnitteluvuorojen poistuessa noin 1/3:lla.

Yksityisillä varhaiskasvatuksen palveluntuottajilla säilyisi velvoite arvioida toimintansa yhdenvertaisuusvaikutuksia ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden edistämiseksi sekä laatia koko palveluntuottajaa koskeva yhdenvertaisuussuunnitelma. Tämä voitaisiin kuitenkin tehdä yhteisesti kaikkia palveluntuottajan toimipaikkoja koskien ja osana muuta suunnittelu- ja arviointityötä. Yhdenvertaisuussuunnitelman sisällöt voitaisiin sisällyttää palveluntuottajan harkinnan mukaan jonkin toisen suunnitelman yhteyteen, jolloin yhdenvertaisuussuunnitelman laatimisesta ei aiheutuisi olennaisessa määrin lisätyötä. Eniten työn voi arvioida keventyvän suurten varhaiskasvatuksen palveluntuottajien kohdalla, jotka voisivat keskitetympin edistää yhdenvertaisuutta.

4.2.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Koska yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain muutokset ovat olleet voimassa hyvin lyhyen aikaa eikä aiheesta ole tehty vielä esimerkiksi selvitystä tai tutkimusta, ei toimipaikkakohtaisen varhaiskasvatuksen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnittelun tosiasiallisia vaikutuksia yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon toteutumiseen ole mahdollista vielä todentaa. Arvion tukena voidaan kuitenkin käyttää velvoitteesta säädettyä tehtyä arviointia siitä, millaisia vaikutuksia edistämismuutoksella olisi.

Säädettyä varhaiskasvatuksen toimipaikkakohtaisesta yhdenvertaisuussuunnitteluvuoroista arvioitiin, että velvoitteella olisi suoraan lapsiin kohdistuvia, myönteisiä vaikutuksia. Yhdenvertaisuussuunnittelu auttaa kiinnittämään huomiota lapsille annettavan varhaiskasvatuksen sisältöön ja ohjaa kohtaamaan niin henkilökuntaa, lapsia kuin heidän perheitään yhdenvertaisella tavalla. Yhdenvertaisuussuunnittelu torjuu parhaimmillaan syrjintää ja auttaa huomaamaan syrjiviä asenteita ja rakenteita helpommin. Velvoitteen arvioitiin edistävän erityisesti heikoimmassa asemassa olevien lasten ja lapsiperheiden oikeuksien toteutumista. Yhdenvertaisuussuunnittelun on arvioitu parantavan henkilökunnan mahdollisuuksia ottaa lasten tilanteet huomioon ja kiinnittävän huomion aktiiviseen yhdenvertaisuuden edistämiseen ja toteuttamiseen.²⁷

Yhdenvertaisuuden edistäminen ja yhdenvertaisuussuunnittelu siirtyisi ehdotetun muutoksen myötä todennäköisesti toimipaikkatasolta yleisemmälle tasolle. Tällöin on riskinä, että yhdenvertaisuuden edistäminen jää aiempaa yleisemmälle tasolle, eikä siinä huomioida

²⁶ Varhaiskasvatustoimijat ja -toimipaikat, Opetushallinnon tilastopalvelu Vipunen, <https://vipunen.fi/fi-fi/varhaiskasvatus/Sivut/Toimijat-ja-toimipaikat.aspx>, vierailtu 14.6.2024.

²⁷ HE 148/2022 vp, s. 48.

esimerkiksi eri toimipaikkojen erityispiirteitä tai asiakkaiden tarpeita tai muita seikkoja, jotka voivat vaikuttaa yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Mikäli yhdenvertaisuuden edistämistyö jäisi muutoksen myötä liian yleiselle tasolle siten, ettei se aidosti tukisi yhdenvertaisuuden edistämistä ja syrjinnän torjumista, olisi tällä kielteisiä vaikutuksia erityisesti syrjinnän vaarassa oleviin lapsiin ja heidän perheisiinsä. Heitä ovat esimerkiksi vammaiset lapset, sateenkaarilapset ja sateenkaariperheissä elävät lapset sekä maahanmuuttajataustaiset ja eri vähemmistöihin kuuluvat lapset. Muutoksen käytännön vaikutuksia ei kuitenkaan voida täysin ennakoita. Viime kädessä muutoksen vaikutukset riippuvat siitä, miten hyvin yhdenvertaisuuden edistämiseen ja yhdenvertaisuussuunnitteluun velvoitetut toimijat toteuttavat velvoitteitaan. Ottaen huomioon edistämistoimenpiteille laissa asetetut vaatimukset, tulisi yhdenvertaisuutta edistävien toimenpiteiden olla sellaisia, että ne ovat vaikuttavia ja tehokkaita myös varhaiskasvatuksen toimipaikkojen arjessa. Myös toimenpiteiden toimeenpanosta tulisi huolehtia. Tästä olisivat vastuussa varhaiskasvatuksen järjestäjät ja palveluntuottajat.

On myös kuntien sekä yksityisten varhaiskasvatuksen palveluntuottajien intressissä huolehtia siitä, että yhdenvertaisuuden toteutumiseen varhaiskasvatuksessa kiinnitetään huomiota. Muutoin voi jäädä huomaamatta esimerkiksi toimipaikkojen syrjiviä rakenteita ja käytäntöjä, mikä voi viime kädessä johtaa syrjintäepäilyihin, joiden selvittäminen vie resursseja.

Laista poistuisi myös velvoite kuulla lapsia ja näiden huoltajia edistämistoimenpiteistä, sekä velvoite laatia suunnitelma yhteistyössä henkilöstön kanssa. Sääntely vastaisi siten tältä osin viranomaisen yleistä yhdenvertaisuuden edistämismääräystä, johon ei myöskään ole liitetty nimenomaisia säännöksiä kuulemis- ja osallistamismääräyksiä. Toimipaikkatasolla käytävää keskustelua on pidetty tärkeänä osana yhdenvertaisuuden edistämistä. Lasten osallistamisen yhdenvertaisuussuunnitteluun on arvioitu tukevan lasten kykyä kohdata ja kunnioittaa erilaisuutta ja monimuotoisuutta. Parhaimmillaan osallistuminen lisää myös lasten tietoisuutta omista oikeuksistaan. Myös lasten huoltajien on tärkeää olla tietoisia yhdenvertaisuussuunnittelusta varhaiskasvatuksessa ja se madaltaa kynnystä keskustella henkilökunnan kanssa esimerkiksi yhdenvertaisuuden toteutumiseen liittyvistä huolista ja haasteista tai syrjintään liittyvistä kysymyksistä. Keskustelu vahvistaa myös luottamusta yhdenvertaisuuskysymysten huomioimiseen varhaiskasvatuksessa. Toisaalta myös jatkossa yhdenvertaisuutta edistävien toimenpiteiden toimeenpano tapahtuu viime kädessä käytännössä varhaiskasvatuksen toimipaikoissa, jolloin toimenpiteistä voidaan keskustella henkilökunnan, lasten ja heidän huoltajiensa kanssa, ja tätä kautta tuoda yhdenvertaisuuskysymyksiä yhteiseen keskusteluun. Henkilöstön, lasten ja heidän huoltajiensa kanssa voi olla tarpeen keskustella myös arvioitaessa yhdenvertaisuuden toteutumista. Eri henkilöryhmien kuuleminen edistämistoimenpiteistä olisi mahdollista myös, vaikka tähän ei enää olisi nimenomaista velvoitetta.

Muutos aiheuttaisi sen, että esiopetuksen osalta yhdenvertaisuussuunnittelun tilanne palautuisi osin vuotta 2023 edeltävään tilaan. Esiopetusta järjestetään sekä kouluissa että päiväkodeissa. Tämän vuoksi ennen varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnitteluvaiheesta säätämistä esiopetus on huomioitu toimipaikkakohtaisessa yhdenvertaisuussuunnittelussa vain silloin, kun se tapahtui koulujen yhteydessä. Tähän tilanteeseen palattaisiin myös ehdotetun lainmuutoksen myötä. Suuri osa esiopetuksesta tapahtuu nykyisin osana varhaiskasvatusta. Esiopetus tulisi kuitenkin huomioida osana varhaiskasvatuksen yleisempää yhdenvertaisuuden edistämistä ja suunnitteluvaihetta.

Ehdotetun muutoksen myötä suunnitteluvaiheet olisivat eriytyneet syrjintäperusteittain. Mikäli tasa-arvolakiin jäisi edelleen varhaiskasvatusta koskeva toimipaikkakohtainen suunnitteluvaihe, tulisi varhaiskasvatuksessa edelleen toimipaikkakohtaisesti arvioida tasa-

arvon toteutumista ja suunnitella edistämistoimenpiteitä. Tässä arvioinnissa huomioon tulisivat otetuiksi tasa-arvolain mukaiset syrjintäperusteet eli sukupuoli, sukupuolen ilmaisu ja sukupuoli-identiteetti. Sen sijaan yhdenvertaisuuslain suojaamat syrjintäperusteet, kuten esimerkiksi alkuperä, kieli, seksuaalinen suuntautuminen tai vammaisuus, eivät tulisi arvioitavaksi toimipaikkakohtaisesti varhaiskasvatuksessa, paitsi mikäli varhaiskasvatuksen toimipaikoissa näin halutaan vapaaehtoisesti tehdä. Nämä syrjintäperusteet olisi kuitenkin huomioitava osana varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan yleisempää yhdenvertaisuussuunnitelmaa.

Varhaiskasvatuksen henkilöstöstä merkittävä osa on naisia, joten esityksen vaikutukset varhaiskasvatuksen henkilöstöön ja varhaiskasvatuksen toimipaikkojen työmäärään kohdistuisivat ennen kaikkea naisiin.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Vaihtoehtona nyt esitetylle ratkaisulle olisi se, että varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuuden edistämismääräys koskeva pykälä kumottaisiin kokonaan. Tällöin poistuisi koko varhaiskasvatusta koskeva yhdenvertaisuuden edistämismääräys, ja palattaisiin ennen vuotta 2023 voimassa olleeseen oikeustilaan. Kuitenkin yhdenvertaisuuden edistämistä varhaiskasvatuksessa on pidetty tärkeänä. Koko yhdenvertaisuuden edistämismääräyksen poistuminen tarkoittaisi sitä, että yhdenvertaisuuden edistämisen myönteiset vaikutukset eivät toteutuisi. Koko määräyksen poistaminen jättäisi erityisesti yksityisten toimijoiden toteuttaman varhaiskasvatuksen kokonaan yhdenvertaisuuden edistämismääräyksen ulkopuolelle, sillä kunnilla säilyisi joka tapauksessa viranomaisen yhdenvertaisuuden edistämismääräys. Tällöin laki ei velvoittaisi yksityisiä varhaiskasvatuksen palveluntuottajia arvioimaan yhdenvertaisuuden toteutumista tai ryhtymään toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Yhdenvertaisuuden edistämismääräykset varhaiskasvatuksessa riippuisivat siten siitä, järjestäkö varhaiskasvatusta yksityinen toimija vai kunta. Tällöin myös varhaiskasvatusta saavat lapset ja heidän perheensä olisivat erilaisessa asemassa yhdenvertaisuuden edistämisen suhteen riippuen siitä, ovatko he julkisen vai yksityisen toimijan toteuttaman varhaiskasvatuksen piirissä.

Toinen vaihtoehtoinen ratkaisutapa keventää tehtäviä olisi säätää siitä, että varhaiskasvatuksen järjestäjät ja palveluntuottajat velvoitettaisiin arvioimaan yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan sekä ryhtymään toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden edistämiseksi, mutta niillä ei olisi nyt ehdotettua velvoitetta laatia yhdenvertaisuussuunnitelmaa. Tällöin yhdenvertaisuussuunnitelman laatimiseen ja kirjaamiseen ei tarvitsisi käyttää työaikaa, mutta yhdenvertaisuutta tulisi silti arvioida ja edistää. Varsinkaan kunnissa työmäärä ei kuitenkaan käytännössä eroaisi nyt ehdotetusta ratkaisusta, koska varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnittelu ja siihen liittyvä kirjaaminen voitaisiin tehdä kuntien 5 §:n mukaisen yhdenvertaisuussuunnitelman yhteydessä. Ilman yhdenvertaisuussuunnitelman laatimista olisi kuitenkin vaikea jälkikäteen arvioida sitä, miten edistämismääräys on toteutettu ja millaisiin toimiin yhdenvertaisuuden edistämiseksi on ryhdytty. Tällöin yhdenvertaisuuden edistämistehtävän valvonta olisi vaikeampaa.

Mikäli lainsäädäntö jätettäisiin nykyisen sisältöiseksi, säilyisivät kaikilla varhaiskasvatuksen järjestäjillä ja palveluntuottajilla nykyisen sisältöiset velvoitteet laatia toimipaikkakohtaiset yhdenvertaisuussuunnitelmat. Mikäli lainsäädäntöä ei muutettaisi, eivät varhaiskasvatuksen järjestäjien ja palveluntuottajien velvoitteet kevenisi eikä tehtävien kevenemisen tuomia säästöjä saavutettaisi. Hallitusohjelman kirjausta kuntien tehtävien keventämisestä on kuitenkin

päätetty toteuttaa muun muassa luopumalla varhaiskasvatuksen toimipaikkakohtaisesta yhdenvertaisuussuunnitteluvetoisuudesta.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Tiedossa ei ole, että muissa maissa olisi säädetty nimenomaisesti yhdenvertaisuuden edistämismittavallisuudesta varhaiskasvatuksessa.

Ruotsin yhdenvertaisuuslain (diskrimineringslag) 3 luvussa säädetään velvollisuudesta ryhtyä aktiivisiin toimenpiteisiin (aktiva åtgärder) syrjinnän vastustamiseksi ja yhdenvertaisten oikeuksien ja mahdollisuuksien edistämiseksi. Velvoite koskee työnantajia ja koulutuksen järjestäjiä. Velvoitteeseen kuuluu arvioida, onko olemassa riskejä syrjintään ja vastatoimiin tai muita esteitä yhdenvertaisten oikeuksien ja mahdollisuuksien toteutumiseen, analysoida syitä näille riskeille ja esteille, ryhtyä estäviin ja edistäviin toimenpiteisiin joita voidaan kohtuudella edellyttää, sekä seurata ja arvioida tätä työtä. Työn aktiivisten toimenpiteiden eteen tulee olla jatkuvaa ja toimenpiteet tulee aikatauluttaa ja toteuttaa mahdollisimman nopeasti. Tietyn kokoisten työnantajien sekä koulutuksen järjestäjien tulee vuosittain kirjallisesti dokumentoida työstään koskien aktiivisia toimenpiteitä.

Norjan yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoa koskevan lain (Lov om likestilling og forbud mot diskriminering) 4 luvussa säädetään aktiivisista yhdenvertaisuusvelvoitteista. Velvoite edistää yhdenvertaisuutta aktiivisin, kohdennetuin ja systemaattisin toimenpitein koskee viranomaisia, työnantaja- ja työntekijäjärjestöjä ja työnantajia. Viranomaisten edellytetään antavan selvitys siitä, miten ne ottavat yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden huomioon toiminnassaan. Selvitys on annettava viranomaisten vuosikertomuksessa tai muussa vuosittain annettavassa kertomuksessa tai muussa dokumentissa, joka on yleisön saatavilla. Viranomaisia koskeva velvoite koskee myös yksityisiä toimijoita jotka hoitavat julkisia tehtäviä, kuten yksityisiä oppilaitoksia. Työnantajien tulee dokumentoida toimet, joihin ne ovat ryhtyneet yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Lisäksi kaikkia julkisia yrityksiä ja tietyn suuruisia yksityisiä yrityksiä koskevat erityiset säännökset yhdenvertaisuusriskien arvioinnista ja toimenpiteisiin ryhtymisestä havaittujen riskien perusteella.

6 Lausuntopalaute

Hallituksen esityksen luonnoksesta järjestettiin lausuntokierros 4.7.-6.8.2024. Lausuntopyyntö lähetettiin 143 taholle, mukaan lukien keskeisille ministeriöille ja viranomaisille, järjestöille ja tutkijoille. Tämän lisäksi kuka tahansa saattoi antaa lausunnon lausuntopalvelu.fi- palvelussa. Lausuntoja saatiin 94 taholta, jotka ovat viranomaisia (ml. kunnat ja ministeriöt), järjestöjä, työmarkkinajärjestöjä, neuvottelukuntia, tutkijoita ja yksityishenkilöitä. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL ja SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry ilmoittivat, etteivät anna lausuntoa.

Selkeä valtaosa lausunnonantajista arvosteli esitystä ja katsoi, ettei sitä tulisi toteuttaa. Näin lausuivat valtaosa viranomaisista ja järjestöistä sekä kaikki kaupungit, neuvottelukunnat, palkansaajajärjestöt sekä tutkijat. Ehdotettuja muutoksia kannattivat lausunnonantajista valtiovarainministeriö, Kuntaliitto, Sivistysala ry, Kuntatyönantajat, Miesjärjestöjen keskusliitto MJKL ry, Lapin ELY-keskus sekä yksi yksityishenkilö. Opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Varsinais-Suomen ELY-keskus, Lounais-Suomen aluehallintovirasto sekä Valvira eivät lausunnoissaan suoraan ilmoittaneet, puoltavatko vai vastustavatko esitystä.

Keskeisin arvostelu esitystä kohtaan liittyi arvioituihin kielteisiin vaikutuksiin lapsen oikeuksien sekä yhdenvertaisuuden toteutumiseen, mikäli toimipaikkakohtaisista yhdenvertaisuussuunnitelmista esityksen mukaan luovutaan. Yleisesti yhdenvertaisuussuunnittelua ja yhdenvertaisuuden edistämistä varhaiskasvatuksessa pidettiin lausunnoissa tärkeänä. Toimipaikkakohtaisia suunnitelmia pidettiin kunta- ja palveluntuottajatasoilla tehokkaampana keinona edistää konkreettisesti yhdenvertaisuutta varhaiskasvatuksessa, ja moni lausunnonantaja katsoi, etteivät ylemmällä tasolla laaditut suunnitelmat toteuttaisi tarkoitustaan. Järjestäjä- ja tuottajatasoilla suunnitelmien pelättiin jäävän liian yleiselle tasolle. Toimipaikkatason suunnitelmien katsottiin mahdollistavan toimipaikkojen eri tilanteiden ja toimintaympäristöjen sekä lasten ja perheiden erilaisten tarpeiden huomioon ottamisen. Moni lausunnonantaja viittasi asuinalueiden eriytymiskehitykseen, minkä myötä myös päiväkotien tilanteet eroavat toisistaan. Lisäksi kiinnitettiin huomiota esimerkiksi tarpeeseen huomioida esteettömyyskysymykset toimipaikkatasoilla. Toimipaikkatason suunnitelmien katsottiin myös vahvistavan henkilöstön sitoutumista suunnitelman toimeenpanoon, kun suunnitelma vastaa kyseisen toimipaikan tilannetta ja tarpeita. Osa lausunnonantajista myös katsoi, että ilman toimipaikkakohtaista suunnitelmaa on vaikeampi arvioida, miten yhdenvertaisuutta on toimipaikkatasolla edistetty. Lisäksi ylemmän tason suunnitelman katsottiin johtavan eroihin yhdenvertaisuuden edistämisessä varhaiskasvatuksen toimipaikkojen välillä.

Myös toimipaikkatason suunnitelmiin liittynyttä keskustelua ja lasten ja huoltajien osallistamista suunnitelman laatimiseen pidettiin tärkeänä. Toimipaikkatasolla tapahtuvan keskustelun todettiin olevan olennainen osa yhdenvertaisuussuunnittelun prosessia ja myös edellytys suunnitelman tietopohjan luomiselle. Yhteisen keskustelun katsottiin myös tukevan henkilöstön, lasten ja huoltajien osaamista yhdenvertaisuudesta ja perus- ja ihmisoikeuksista, lisäävän lasten ja huoltajien osallisuutta sekä viestivän yhdenvertaisuuden huomioon ottamisesta varhaiskasvatuksessa. Yhteisen keskustelun katsottiin myös edistävän kiusaamisen ja syrjinnän vastaista työtä toimipaikoissa. Lisäksi kuulemisvelvoitteesta luopumisen katsottiin olevan ongelmallista muun muassa lapsen oikeuksien sopimuksen ja vammaisyleissopimuksen näkökulmasta.

Lausunnoissa arvosteltiin suunnitteluvetoisuuden eriytymistä syrjintäperusteittain, kun tasa-arvolakiin jäisi edelleen toimipaikkakohtainen suunnitteluvetoisuus. Samoin arvosteltiin sitä, että varhaiskasvatus jäisi ainoana koulutusasteena toimipaikkakohtaisen suunnitteluvetoisuuden ulkopuolelle. Moni lausunnonantaja katsoi, että suunnitteluvetoisuuden tulisi olla yhteneväiset kaikilla koulutusasteilla. Lisäksi ongelmallisena pidettiin sitä, että esiopetuksessa suunnitteluvetoisuus vaihtelisi sen mukaan, tapahtuuko esiopetus koulun vai varhaiskasvatuksen yhteydessä.

Useat lausunnonantajat kyseenalaistivat muutoksella saavutettavat säästöt erityisesti, koska tasa-arvolain mukainen suunnitteluvetoisuus säilyisi. Lisäksi yhdenvertaisuussuunnittelun todettiin tapahtuvan pitkälti osana varhaiskasvatuksen arkea. Osa lausunnonantajista arvioi, että muutos voisi lisätä pitkällä aikavälillä kustannuksia, johtuen syrjinnästä, häirinnästä ja kiusaamisesta aiheutuvista haitoista. Lisäksi moni lausunnonantaja arvioi, että muutos saattaisi lisätä yhdenvertaisuusvaltuutetun työmäärää lisääntyneiden syrjintätapausten käsittelyn myötä. Myös uudistuksen toimeenpanon, esimerkiksi ohjeistuksen ja koulutuksen muuttamisen, arvioitiin vaativan resursseja, samoin kuin suunnitelman jalkauttamisen toimipaikkatasolle. Lisäksi arvosteltiin sitä, että kielteisesti perusoikeuksiin vaikuttava muutos toteutetaan vähäisen säästön saavuttamiseksi, tai ylipäättään säästöperustein.

Moni lausunnonantaja viittasi myös kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, erityisesti lapsen oikeuksien yleissopimukseen ja vammaisyleissopimukseen, ja katsoi esityksen olevan

ristiriidassa näistä juontuvien sopimusvelvoitteiden tai sopimusten tavoitteiden kanssa. Lisäksi lausunnoissa katsottiin esityksen olevan ristiriidassa muun muassa hallitusohjelman yhdenvertaisuutta ja varhaiskasvatuksen laatua koskevien kirjausten, rasminvastaisen tiedonannon ja toimenpideohjelman sekä lapsistrategian kanssa. Toisaalta esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriö katsoi, että hallituksen yhdenvertaisuustiedonannon mukaista tavoitetta koko koulutusjärjestelmän kattavasta tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden kehittämisohjelmasta voidaan edistää menestyksellisesti myös ehdotetun lainsäädäntömuutoksen nojalla.

Arvostelua aiheutti myös lainmuutos lyhyen ajan sisällä toimipaikkakohtaisten suunnitteluvetoisten säättämisestä sekä lyhytjänteisyys suunnitteluvetoista koskevissa lainsäädännön muutoksissa. Samoin arvosteltiin riittävän tietopohjan puutetta esityksen taustalla, kun nykytilanteen vaikutuksista ei ole vielä tutkimustietoa. Useissa lausunnoissa ehdotettiin, että ennen lainmuutosta toteutettaisiin lapsistrategian mukainen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelma koskeva selvitys. Useat lausunnonantajat myös pitivät esityksen vaikutusarviointia puutteellisenä, erityisesti lapsivaikutusten arvioinnin ja vammaisvaikutusten arvioinnin osalta. Samoin lausunnoissa katsottiin, että esityksen vaikutuksia tulisi arvioida yhdessä varhaiskasvatukseen samanaikaisesti valmisteltujen muutosten kanssa. Huomioita esitettiin muutoinkin esityksen nykytilan kuvauksen ja vaikutusarvioinnin täydennystarpeista.

Esitystä kannattaneissa lausunnoissa sen myönteisinä vaikutuksina mainittiin erityisesti hallinnollisen työn keventyminen, jolloin voidaan keskittää työaikaa enemmän perustyöhön ja lasten kanssa tehtävään työhön. Tämä nähtiin useassa launnossa keskeisempänä myönteisenä seikkana kuin esityksestä aiheutuvat säästöt. Esityksen nähtiin myös vähentävän päällekkäistä työtä. Yhdenvertaisuutta katsottiin edistettävän varhaiskasvatuksessa myös ilman toimipaikkakohtaista suunnitteluvetoa, sillä varhaiskasvatustilanteen ja varhaiskasvatussuunnitelman valtakunnalliset perusteet ohjaavat ja velvoittavat huomioimaan yhdenvertaisuutta. Kuntaliitto arvioi, että tähän asti tehty työ yhdenvertaisuussuunnittelun parissa voitaisiin hyödyntää laadittaessa kuntakohtaisia varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnitelmia.

Kuntatyönantajat ja Sivistysala ry katsoivat, etteivät nykyiset varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnitelmat ole välttämättä tehokkaita. Kuntaliiton mukaan yhdenvertaisuussuunnitelman laatiminen vaatii erityisosaamista, eikä erillisellä toimipaikkakohtaisella suunnitelmalla välttämättä onnistuta muuttamaan mahdollisia ongelmallisia käyttäytymismalleja. Syrjiviä käytänteitä voi ilman henkilökunnan erityisosaamista olla vaikea tunnistaa omassa lähiympäristössään, jolloin suunnitelman tavoitteet jäisivät toteutumatta. Sivistysala ry esitti, että suunnitelmista luovuttaisiin myös kunta- ja palveluntuottajatasolla. Lapin ELY-keskus taas katsoi, että ylemmän tason suunnitelmassa yhdenvertaisuutta voidaan tarkastella laajemmalla perspektiivillä ja siinä voidaan huomioida myös muut ylemmän tason suunnitelmat.

Lausunnoissa esitettiin lisäksi huomioita seikoista, joita tulisi ottaa huomioon lain toimeenpanon yhteydessä. Opetus- ja kulttuuriministeriö piti tarpeellisenä miettiä keinoja huomioida toimipaikkojen erot ylemmän tason suunnitelmia laadittaessa. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus esitti, että suunnitelmiin sisällytettäisiin konkreettisia toimipaikkatasolla toteutettavia toimenpiteitä sekä kirjaus henkilöstön täydennyskoulutuksesta. Useat lausunnonantajat pitivät tarpeellisenä myös esityksen toimeenpanon ja sen vaikutusten seuranta.

Lausuntopalautteen perusteella tarkennettiin esityksen perusteluja, erityisesti nykytilan kuvausta sekä vaikutusarviointia. Esityksen perusratkaisuja ei muutettu lausuntojen perusteella, sillä lausuntokierroksella ollutta ratkaisuvaihtoehtoa pidettiin tarkoituksenmukaisimpana

keinona toteuttaa talouspoliittisen ministerivaliokunnan päätöksen mukainen lainmuutos ja saavuttaa esitykselle asetetut tavoitteet. Vaihtoehtoisia ratkaisutapoja ja niiden vaikutuksia on kuvattu esityksen kappaleessa 5.1.

7 Säännöskohtaiset perustelut

6 a §. *Velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta varhaiskasvatuksessa.*

Pykälää ehdotetaan muutettavaksi yhdenvertaisuussuunnitelmien laatimisvelvoitteiden osalta siten, että velvoite laatia toimipaikkakohtaisia yhdenvertaisuussuunnitelmia poistuisi. Varhaiskasvatuksen järjestäjillä ja palveluntuottajilla olisi kuitenkin edelleen yleinen velvollisuus arvioida toimintansa vaikutuksia eri väestöryhmiin ja yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan sekä ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Lisäksi varhaiskasvatuksen järjestäjien ja palveluntuottajien olisi laadittava suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Suunnitelma voitaisiin kuitenkin jatkossa tehdä yhteisesti koskemaan kaikkia varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan vastuulla olevia toimipaikkoja.

Varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnitteluvuorokauden muuttaminen toimipaikkakohtaisesta järjestäjä- ja palveluntuottajakohtaiseksi keventäisi varhaiskasvatuksen järjestäjien ja palveluntuottajien velvoitteita sekä hallinnollista työtä erityisesti varhaiskasvatuksen toimipaikoissa.

Ehdotuksen mukaan pykälä muutettaisiin kokonaan siten, että pykälän 1 momentti jäisi ennalleen, 2 ja 3 momentti muutettaisiin ja 4 momentti kumottaisiin.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä säädettäisiin nykyisten varhaiskasvatuksen toimipaikkakohtaisten suunnitelmien sijaan varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan velvoitteesta laatia varhaiskasvatukseen suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Suunnitelma voitaisiin siis tehdä yhteisesti koskemaan kaikkia saman järjestäjän tai palveluntuottajan varhaiskasvatuksen toimipaikkoja. Kuten aiempi suunnitteluvuorokausi, myös tämä velvoite koskisi kaikkia varhaiskasvatuksen järjestäjiä ja palveluntuottajia, 3 momentissa säädetyin poikkeuksin. Velvoite koskisi siis myös julkista hallintotehtävää hoitavaa sellaista yksityistä, jonka palveluksessa on säännöllisesti vähemmän kuin 30 henkilöä. Momentista poistettaisiin myös maininta suunnitelman laatimisesta yhdessä henkilöstön kanssa, kun suunnitelma tehtäisiin yhteisesti kaikille toimipaikoille. Vastaavasti myöskään viranomaisen yleistä yhdenvertaisuussuunnitelmaa ei edellytetä laadittavan yhteistyössä henkilöstön kanssa. Varhaiskasvatuksen järjestäjä ja palveluntuottaja saisi siten jatkossa laajempaa harkintavaltaa siinä, miten se toteuttaa suunnitelman pohjana olevan arvioinnin ja toimenpiteiden suunnittelun. Käytännössä tässä prosessissa voi kuitenkin olla tarpeen tehdä yhteistyötä henkilöstön kanssa.

Muutoksen myötä yhdenvertaisuuslaki ei enää velvoittaisi varhaiskasvatuksen järjestäjiä ja palveluntuottajia laatimaan toimipaikkakohtaisia varhaiskasvatuksen toiminnallisia yhdenvertaisuussuunnitelmia. Niiden olisi kuitenkin laadittava koko toimintaansa koskeva varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnitelma. Suunnitelma voisi kattaa kaikki kyseisen toimijan varhaiskasvatuksen toimipaikat. Suunnitelma voitaisiin laatia osana muuta suunnittelutyötä varhaiskasvatuksen järjestäjän tai palveluntuottajan oman harkinnan mukaan. Säännös ei toisaalta myöskään estäisi sitä, että yhdenvertaisuussuunnitelma tehtäisiin toimipaikkakohtaisesti, jos varhaiskasvatuksen järjestäjä tai palveluntuottaja pitäisi tätä tarkoituksenmukaisempana ratkaisuna.

Kuntia koskisi edelleen myös lain 5 §:n säännös viranomaisten velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuutta sekä laatia toimintaansa koskeva yhdenvertaisuussuunnitelma. Osana tätä velvoitetta tulee huomioida myös varhaiskasvatus, joten 2 momentin suunnitteluvelvoite olisi kuntien osalta ennen kaikkea selventävä. Käytännössä yhdenvertaisuuden edistäminen ja yhdenvertaisuussuunnittelu varhaiskasvatuksessa olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa kunnissa osana lain 5 §:n mukaista edistämistä ja suunnittelua.

Yksityiset toimijat voisivat myös yhdistää varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnitelman johonkin muuhun suunnitelmaan. Myös yksityiset palveluntuottajat laatisivat yhden yhteisen suunnitelman koskemaan kaikkia niiden toimipaikkoja.

Pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä säädettäisiin jatkossa kunnan velvollisuudesta huolehtia yhdenvertaisuussuunnittelusta myös sen alueella toimivien perhepäivähoidon ja kunnallisen avoimen varhaiskasvatuksen toimijoiden osalta. Vastaavasti voimassa olevan lain mukaan kunta on vastannut yhteisten suunnitelmien laatimisesta sen alueella toimiville perhepäivähoidon ja kunnallisen avoimen varhaiskasvatuksen toimijoille. Tätä on pidetty tarkoituksenmukaisena johtuen näiden toimijoiden pienestä koosta. Perhepäivähoidon ja avoimen varhaiskasvatuksen suunnitelmia ei tarvitsisi tehdä erikseen, vaan näitä toimijoita voitaisiin tarkastella osana kunnan muuta varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnittelua.

Nykyisin 3 momentissa säädetään lasten ja huoltajien kuulemisesta edistämistoimenpiteistä. Kun yhdenvertaisuuden edistämistehtävän painopiste siirtyisi toimipaikoista yleisemmälle tasolle, ei lasten ja heidän huoltajiensa kuulemisesta sisällytettäisi pykälään nimenomaista velvoitetta. Vastaavalla tavalla myöskään viranomaisen 5 §:n mukaisen edistämisen ja suunnitteluvelvoitteen yhteydessä ei ole säädetty nimenomaisista kuulemisvelvoitteista. Kuulemisia voitaisiin kuitenkin toteuttaa varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan harkinnan mukaan esimerkiksi yhdenvertaisuustilanteen arvioimiseksi.

Pykälästä ehdotetaan kumottavaksi sen nykyinen 4 momentti, jossa säädetään kuntien velvollisuudesta laatia yhteinen yhdenvertaisuussuunnitelma sen alueella toimiville perhepäivähoidon ja kunnallisen avoimen varhaiskasvatuksen toimijoille. Jatkossa näitä toimijoita koskeva yhdenvertaisuussuunnitelma laadittaisiin osana kunnan suunnitelmaa siten kuin muutetussa 3 momentissa säädettäisiin.

Ehdotetun muutoksen myötä esiopetuksen huomioiminen yhdenvertaisuussuunnittelussa riippuisi siitä, missä sitä järjestetään. Osana koulujen toimintaa järjestettävä esiopetus huomioitaisiin osana koulujen yhdenvertaisuussuunnittelua. Varhaiskasvatuksen osana järjestettävä esiopetus huomioitaisiin osana varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuuden edistämistä ja yhdenvertaisuussuunnitelmaa.

Vaikka yhdenvertaisuuden edistäminen ja suunnittelu siirtyisivät toimipaikoista ylemmälle tasolle, olisi yhdenvertaisuuden edistämässä edelleen huomioitava pykälän 1 momentin laatuvaatimukset. Pykälän 1 momentin mukaan yhdenvertaisuuden edistämistoimenpiteiden olisi oltava varhaiskasvatuksen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia. Tämä edellyttää konkreettisia toimenpiteitä, jotka vaikuttavat myös toimipaikkojen tasolla. Kuten yhdenvertaisuuslain esitöissä on todettu viranomaisen edistämismääräyksen (5 §) osalta, vaatimus edistämistoimien tehokkuudesta edellyttää paitsi arvioinnin tekemistä yhdenvertaisuuden edistämisen näkökulmasta merkityksellisistä toiminnoista, myös tavoitteiden asettamista ja niiden saavuttamisen säännöllistä seurantaa. Edistämistoimenpiteet tulee myös mitoittaa toiminnan

kehittämistarpeisiin sekä henkilö- ja muihin resursseihin nähden riittäviksi ja sopiviksi.²⁸ Toimenpiteiden tulisi käytännössä pohjautua yhdenvertaisuustilanteesta tehtyyn selvitykseen. Toiminnan vaikutuksia ja yhdenvertaisuuden toteutumista voidaan selvittää eri tavoin, ja tässä suhteessa varhaiskasvatuksen järjestäjillä ja palveluntuottajilla olisi harkintavaltaa.

Säännös yhdenvertaisuuden edistämisestä varhaiskasvatuksessa on lisätty lakiin 1.6.2023 voimaan tulleella lainmuutoksella. Lakiin sisältyvän siirtymäsäännöksen vuoksi varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnitelmien on tullut olla valmiita 1.6.2025 mennessä. Lainmuutos ei siten vaikuttaisi voimassa oleviin velvoitteisiin, vaikka käytännössä yhdenvertaisuussuunnitelmia on saatettu jo alkaa laatia.

Voimaantulosäännös. Lainkohta sisältäisi säännöksen lain voimaantulosta. Lisäksi lainkohdassa olisi siirtymäsäännös koskien muutetun 6 a §:n soveltamista ja suunnitelmien valmistumista. Siirtymäsäännöksen mukaan 6 a §:ssä tarkoitettujen suunnitelmien tulisi olla valmiina vuoden kuluessa lain voimaantulosta.

Siirtymäsäännös antaisi varhaiskasvatuksen järjestäjille ja palveluntuottajille aikaa ottaa suunnittelutoiminnassaan huomioon lainmuutos ja selventäisi sitä, mihin mennessä varhaiskasvatusta koskevien yhdenvertaisuussuunnitelmien tulisi viimeistään olla valmiina lainmuutoksen jälkeen. Siirtymäsäännös ei vaikuttaisi ehdotetun lain voimaantuloon muutoin, joten velvollisuus laatia varhaiskasvatuksen toimipaikkakohtaisia yhdenvertaisuussuunnitelmia kumoutuisi heti lain voimaan tullessa.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2025.

9 Suhde muihin esityksiin

9.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Esitys ei ole riippuvainen muista hallituksen esityksistä.

9.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2025 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Esityksellä kevennettäisiin yhdenvertaisuussuunnittelusta aiheutuvia kustannuksia siten, kuin jaksossa 4.2.1.1 on kuvattu. Tähän liittyvä muutos kohdistuisi talousarvion momentille 28.90.30 Valtionosuus kunnille peruspalvelujen järjestämiseen.

10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esitys liittyy ennen kaikkea perustuslain 6 §:ssä turvattuun yhdenvertaisuuteen. Perustuslain 6 §:n 1 momentin yleisen yhdenvertaisuuslausekkeen mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa.²⁹ Pykälän

²⁸ HE 19/2014 vp, s. 61.

²⁹ HE 309/1993 vp, s. 42—43 ja esim. PeVL 55/2016 vp, s. 2.

2 momentin syrjintäkiellon mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Säännöksellä osoitetaan, että jokaista lasta tulee kohdella yksilönä, ei pelkästään passiivisena toiminnan kohteena.³⁰ Myös YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan mukaan lapsella on oikeus osallistua ja vaikuttaa itseään koskeviin asioihin. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklassa linjataan, että lapsen etu tulee asettaa etusijalle muun muassa kaikissa lainsäädäntötoimissa.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että silloin kun esityksen tavoitteena on edistää tosiasiallista tasa-arvoa, ovat lähtökohdat valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa toisenlaiset kuin käsiteltäessä perusoikeuksien rajoittamista tarkoittavia ehdotuksia. Tarkastelu painottuu tällöin lakiesityksen vaikutusarviointiin. Tähän liittyy myös lainsäädännön vaikutusten ennakoarviointiin poikkeuksetta sisältyvä epävarmuuselementti.³¹

Yhdenvertaisuuden edistämiseen liittyvän sääntelyn voi nähdä liittyvän myös perustuslain 22 §:n säännökseen julkisen vallan yleisestä velvollisuudesta perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen. Perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää usein julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä esimerkiksi perusoikeuksien suojaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta tai tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle. Turvaamiskeinoihin kuuluu myös perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön aikaansaaminen.³²

Perustuslakivaliokunta on ajoittain tarkastellut myös esityksiä, jotka vaikuttaisivat kielteisesti yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Lausunnossaan koskien kansalaisaloitetta, jolla esitettiin sukupuolineutraalin avioliittolain kumoamista, perustuslakivaliokunta totesi, että kun on kyse esityksestä kumota lainsäädäntö, joka ei ole vielä voimassa, ei kyse ole sellaisista lainsäädäntöön perustuvista perustelluista odotuksista, joita pitäisi ehdottomasti suojata. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, ettei kumottavaksi ehdotettavaa lainsäädäntöä edeltävää oikeustilaa ollut pidettävä perustuslain vastaisena, vaikka kumottavaksi esitetty lainsäädäntö oli valiokunnan mielestä sitä edeltävää oikeustilaa paremmin sopusoinnussa perustuslain 6 §:n kanssa. Perustuslakivaliokunta ei pitänyt lakiehdotusta ongelmattomana perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta mutta katsoi, ettei perustuslain 6 §:n 2 momentista aiheudu sellaisia ehdottomia vaatimuksia, jotka estäisivät kansalaisaloitteen mukaisen lain säätämisen tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Tavallisen lain säätämisyjärjestyksen edellytyksenä oli kuitenkin se, että lakivaliokunta varmistaisi, että lakiehdotus ei johtaisi taannehtiviin heikennyksiin oikeuteen solmia avioliitto, rekisteröidä parisuhde tai näiden oikeuksien käyttämisen oikeusvaikutuksiin.³³

Nyt ehdotettava muutos, jolla poistettaisiin varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajia koskeva velvollisuus laatia toimipaikkakohtaisia yhdenvertaisuussuunnitelmia, ei suoraan aseta henkilöitä eri asemaan kielletyillä syrjintäperusteilla. Muutos kuitenkin keventäisi sääntelyä koskien yhdenvertaisuuden edistämistä varhaiskasvatuksessa. Mikäli yhdenvertaisuuden edistämistyö jäisi muutoksen myötä liian yleiselle tasolle siten, ettei se aidosti tukisi yhdenvertaisuuden edistämistä ja syrjinnän torjumista, olisi tällä kielteisiä vaikutuksia

³⁰ HE 309/1993 vp, s. 45, PeVM 25/1994 vp, s. 7.

³¹ Mm. PeVL 26/2017 vp, s. 37.

³² HE 309/1993 vp, s. 75.

³³ PeVL 1/2017 vp, s. 4.

erityisesti syrjinnän vaarassa oleviin lapsiin ja heidän perheisiinsä. Ehdotetun muutoksen käytännön vaikutuksia ei kuitenkaan voida täysin ennakoida, ja viime kädessä vaikutukset riippuisivat siitä, miten hyvin eri toimijat toteuttaisivat yhdenvertaisuuslain mukaisia edistämismääräyksiään toimipaikkakohtaisen suunnitteluvälittöön poistamisesta huolimatta. Toimipaikkakohtaisissa yhdenvertaisuussuunnitelmissa kyse ei ole vielä voimaan tulleista määräyksistä, eikä yhdenvertaisuuden edistämisen ja suunnitteluvälittöön ehdotetun muutoksen myötä kokonaan poistuisi laista varhaiskasvatuksen osalta. Varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnitteluvälittöön säätämistä edeltävää oikeustilaa ei ole myöskään pidettävä perustuslain vastaisena eikä esityksessä ole kyse varsinaisista heikennyksistä yksilöiden oikeudelliseen asemaan.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämismäärityksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

yhdenvertaisuuslain 6 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 6 a §, sellaisena kuin se on laissa 1192/2022,
seuraavasti:

6 a §

Velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta varhaiskasvatuksessa

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.

Varhaiskasvatuksen järjestäjällä ja palveluntuottajalla on oltava suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Velvoite koskee myös julkista hallintotehtävää hoitavaa sellaista yksityistä, jonka palveluksessa on säännöllisesti vähemmän kuin 30 henkilöä.

Edellä 2 momentissa säädetystä poiketen kunta vastaa siitä, että toimet yhdenvertaisuuden edistämiseksi sen alueella toimivassa perhepäivähoidossa ja kunnallisessa avoimessa varhaiskasvatustoiminnassa sisältyvät kunnan varhaiskasvatusta koskevaan yhdenvertaisuussuunnitelmaan.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Lain 6 a §:ssä mainittujen suunnitelmien tulee olla laadittuina vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta.

Helsingissä 23.9.2024

Pääministeri

Petteri Orpo

Oikeusministeri Leena Meri

Laki

yhdenvertaisuuslain 6 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 6 a §, sellaisena kuin se on laissa 1192/2022,
seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

6 a §

*Velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta
varhaiskasvatuksessa*

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.

Varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan on huolehdittava siitä, että varhaiskasvatuksen toimipaikassa on suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. *Suunnitelma on laadittava yhteistyössä henkilöstön kanssa.* Velvoite koskee myös julkista hallintotehtävää hoitavaa sellaista yksityistä, jonka palveluksessa on säännöllisesti vähemmän kuin 30 henkilöä.

Lapsille ja heidän huoltajilleen on varattava mahdollisuus tulla kuulluiksi edistämistoimenpiteistä.

6 a §

*Velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta
varhaiskasvatuksessa*

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.

Varhaiskasvatuksen järjestäjällä ja palveluntuottajalla on oltava suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Velvoite koskee myös julkista hallintotehtävää hoitavaa sellaista yksityistä, jonka palveluksessa on säännöllisesti vähemmän kuin 30 henkilöä.

Edellä 2 momentissa säädetystä poiketen kunta vastaa siitä, että toimet yhdenvertaisuuden edistämiseksi sen alueella toimivassa perhepäivähoidossa ja kunnallisessa avoimessa varhaiskasvatustoiminnassa sisältyvät kunnan varhaiskasvatusta koskevaan yhdenvertaisuussuunnitelmaan.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Edellä 1 ja 2 momentissa säädetystä poiketen kunta vastaa siitä, että sen alueella toimiville perhepäivähoidon ja kunnallisen avoimen varhaiskasvatustoiminnan toimijoille laaditaan toimipaikkakohtaisen suunnitelman sijaan yhteistyössä näiden toimijoiden kanssa yhteiset yhdenvertaisuussuunnitelmat.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20
Lain 6 a §:ssä mainittujen suunnitelmien
tulee olla laadittuina vuoden kuluessa tämän
lain voimaantulosta.