

Sivistysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuslain 6 a §:n muuttamisesta

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuslain 6 a §:n muuttamisesta (HE 105/2024 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Jasmiina Jokinen, oikeusministeriö
- opetusneuvos Mervi Eskelinen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- juristi Sonja Vahtera, Lapsiasiavaltuutetun toimisto
- yhdenvertaisuusvaltuutettu Kristina Stenman, yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- erityisasiantuntija Matti Jutila, yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- opetusneuvos Heidi Sairanen, Opetushallitus
- kehittämisspäälikkö Jarkko Lahtinen, Suomen Kuntaliitto
- erityisasiantuntija Minttu Ilveskivi, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- varhaiskasvatuksen asiantuntija Jaana Lahdenperä-Laine, Varhaiskasvatuksen Opettajien Liitto VOL ry
- apulaisprofessori Elina Fonsén, Jyväskylän yliopisto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Lastensuojelun Keskusliitto ry
- Näkövammaisten liitto ry
- Sivistysala ry
- Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry

Valiokunnan lausunto SiVL 10/2024 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Esitys liittyy pääministeri Orpon hallitusohjelmaan kirjattuun tavoitteeseen vahvistaa kuntien toimintaedellytyksiä purkamalla kuntien tehtäviin liittyviä normeja. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yhdenvertaisuuslain 6 a §:ää siten, että varhaiskasvatuksen järjestäjillä ja palveluntuottajilla ei enää ole velvoitetta laatia toimipaikkakohtaisia varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnitelmia. Kyseinen velvollisuus on säädetty vuonna 2023 voimaan tulleella yhdenvertaisuuslain muutoksella, ja siihen sisältyvän siirtymäsäännöksen mukaan suunnitelmat tulee olla laadittuina viimeistään 1.6.2025.

Yhdenvertaisuuslain nojalla laadittava toimipaikkakohtainen suunnitelma on paitsi osa yhdenvertaisuuslain mukaista yhdenvertaisuussuunnittelua myös osa varhaiskasvatuksen suunnitelmien kokonaisuutta. Sivistysvaliokunta on tarkastellut esitystä osana koulutusjärjestelmää olevan varhaiskasvatuksen näkökulmasta.

Toimipaikkakohtainen yhdenvertaisuuden edistämisvelvollisuus säilyy osana suunnittelukokonaisuutta

Valiokunta hallituksen esitykseen yhtyen katsoo, että ehdotettu lainmuutos on tarkoituksenmukainen varhaiskasvatuksen suunnittelutyön keventämiseksi ja työajan suuntaamiseksi entistä enemmän lasten parissa tapahtuvaan perustyöhön. Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille, että hallinnollisen työn määrä on lisääntynyt yleisesti koko kasvatus- ja koulutuslallalla, minkä vuoksi ehdotettua suunnitelmatyön keventämistä on pidetty tervetulleena uudistuksena.

Valiokunta toteaa, että esityksessä ei ole ehdotettu poistettavaksi yhdenvertaisuuden turvaamisen ja edistämisen suunnitelmallisuutta koskevaa sääntelyä kokonaan, vaan sen tarkoituksena on vähentää päällekkäisten suunnitelmien tekemistä. Varhaiskasvatuksen järjestäjillä ja palveluntuottajilla säilyy lakisääteinen velvollisuus arvioida toimintansa vaikutuksia eri väestöryhmiin ja yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan sekä ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Lisäksi varhaiskasvatuksen järjestäjillä ja palveluntuottajilla on jatkossakin velvollisuus laatia suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Kyseinen suunnitelma voidaan tehdä yhteisesti koskemaan kaikkia varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan vastuulla olevia toimipaikkoja. Suunnitteluvelvoite ei koske perhepäivähoidon ja kunnallisen avoimen varhaiskasvatuksen toimijoita, vaan näiden yhdenvertaisuussuunnittelusta vastaa kunta osana kunnan varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnittelua.

Yhdenvertaisuuslain lisäksi varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuuden edistämisen velvollisuuksista säädetään nimenomaisesti voimassa olevassa varhaiskasvatuslaissa (540/2018). Yhdenvertaisuuden turvaamisen vaatimukset sisältyvät myös varhaiskasvatuksen järjestäjiä velvoittaviin valtakunnallisiin varhaiskasvatussuunnitelman perusteisiin. Niiden arvoperusta muodostuu yhdenvertaisuudesta, tasa-arvosta, lapsen oikeuksista, lapsuuden itseisarvosta, kestävän elämäntavan ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta ja ihmisarvon loukkaamattomuudesta ja moninaisuudesta, perheiden monimuotoisuudesta sekä terveellisestä ja kestävästä elämäntavasta.

Valiokunnan lausunto SiVL 10/2024 vp

Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille huoli siitä, että esityksellä on varhaiskasvatuksen laatua ja lasten oikeuksia heikentävä vaikutus ollen ristiriidassa lapsen edun toteutumisen kanssa. Kriittisenä näkemyksenä on esitetty myös, että toimipaikkakohtaisen suunnitelmavelvollisuuden poistaminen vähentää lasten ja huoltajien osallisuutta varhaiskasvatuksessa. Valiokunta selvyiden vuoksi toteaa, että edellä todettujen oikeuksien ja toimintojen turvaaminen perustuu jatkossakin lakisääteisiin velvollisuuksiin. Esimerkiksi lapsen edun ensisijaisuuden huomioimisesta säädetään varhaiskasvatuslain 4 §:ssä ja lasten ja huoltajien osallisuuden toteuttamisesta puolestaan mainitun lain 20 §:ssä. Mainitut velvollisuudet koskevat varhaiskasvatuksen toimintaa yleisesti kattaen myös yhdenvertaisuutta koskevat asiat.

Valiokunnan näkemyksen mukaan yhdenvertaisuuden suunnitelmallista edistämistyötä on jatkossakin mahdollista toteuttaa siten, että se on luonteva osa varhaiskasvatuksen kunkin toimipaikan työyhteisön toimintaa sekä tukee sen johtamista ja henkilöstön osaamisen kehittämistä. Riittävällä vuoropuhelulla lasten ja huoltajien kanssa voidaan turvata heidän näkemystensä huomioon ottaminen.

Yhdenvertaisuuden edistäminen varhaiskasvatuksessa on merkityksellistä myös lasten kasvun ja oppimisen kannalta. Kasvatuksen ja opetuksen sisältöä koskevana asiana se ei kuulu niinkään yhdenvertaisuuslain vaan varhaiskasvatuslain piiriin. Varhaiskasvatus on osa lapsen oppimispolun jatkumoa, ja sen vuoksi on tärkeä huolehtia siitä, että myös yhdenvertaisuuden edistäminen toimeenpannaan johdonmukaisesti koko koulutusjärjestelmä kattaen. Valiokunta korostaa, että yhdenvertaisuuden edistäminen lakisääteisenä velvollisuutena on yhtä tärkeää kaikilla koulutusasteilla, ja toteaa, että esityksellä ei ole tarkoitettu kyseenalaistaa sitä.

Lopuksi

Varhaiskasvatuksen hallinnollisten suunnitteluvälvoitteiden keventämisen rinnalla hallituksen esityksellä tavoitellaan kustannusten säästöjä. Niiden tarkka arvioiminen on tässä vaiheessa vaikeaa, koska kyseinen suunnitteluvollisuus on ollut voimassa vasta reilun vuoden ajan ja sitä koskeva siirtymäaika on vielä meneillään.

Saadussa lausunnossa esitetyn arvion mukaan ehdotetusta muutoksesta ei synny välittömiä kustannussäästöjä, vaan niitä on katsottu tulevan pitkällä tähtäimellä toimintatapojen muokkauksessa. Valiokunta korostaa, että ehdotetun muutoksen vaikutuksia tulee seurata ja arvioida systemaattisesti ja huolehtia siitä, että mahdollisesti esiin tuleviin ongelmiin puututaan tarpeellisin toimenpitein.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Sivistysvaliokunta esittää,

että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto SiVL 10/2024 vp

Helsingissä 15.10.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tuula Haatainen sd
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Pia Hiltunen sd
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Milla Lahdenperä kok
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Pia Lohikoski vas
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Nasima Razmyar sd
jäsen Sara Seppänen ps
jäsen Jaana Strandman ps
jäsen Oskari Valtola kok
varajäsen Pia Sillanpää ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Lahtinen

Valiokunnan lausunto SiVL 10/2024 vp
Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Varhaiskasvatuksessa luodaan pohja koko opinpolulle ja rakennetaan loppuelämän edellytykset. Samalla se on monille lapsille ensimmäinen kosketus perheen ulkopuoliseen yhteiskuntaan. Onkin tärkeää ja pitkälle kantavaa, että kokemus on myönteinen ja luottamusta herättävä. Valitettavasti on kuitenkin olemassa näyttöä siitä, että varhaiskasvatuksessakin esiintyy esimerkiksi rasismia ja ableismia, eli vammaisten syrjintää, sekä kiusaamista. Esitys yhdenvertaisuus 6 a §:n muuttamisesta vaarantaa yhdenvertaisuuden toteutumisen varhaiskasvatuksessa, eikä siten ole kannatettava muutos.

Samaan aikaan yhdenvertaisuuslain muuttamisen kanssa hallitus on tekemässä muita muutoksia, joilla on ristikkäisiä vaikutuksia esityksen kanssa. Tällaisia muutoksia ovat kuntien paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien laatimisvelvoitteen sekä opettajien täydennyskoulutuksen raportointivelvoitteen poistot.

Esitys on ristiriidassa olemassa olevan lainsäädännön kanssa eikä täytä muutoksen tavoitteita

Asiantuntijat ovat järjestään tyrmänneet esitetyn muutoksen ja sen on nähty vesittävän pohjaa hallituksen norminpurulta. Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutettu on kiinnittänyt huomiota siihen, että valtaosa viranomaisista sekä kaikki kaupungit vastustivat esitystä aiemmalla lausuntokierroksella.

Ristiriita olemassa olevan lainsäädännön ja kansainvälisen normiston kanssa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on pitänyt esitystä perustuslain ja yhdenvertaisuuslain tavoitteiden, hallitusohjelman, kansallisen lapsistrategian sekä hallituksen rasismien vastaisen toimintaohjelman vastaisena. Lapsiasiavaltuutetun mukaan esitetty muutokset lainsäädäntöön eivät ole linjassa myöskään YK:n lapsen oikeuksien komitean Suomelle antamien suositusten kanssa.

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 2 artikla kieltää syrjinnän ja edellyttää sopimusvaltioilta aktiivisia toimia lasten suojaamiseksi kaikenlaiselta syrjinnältä. Nyt käsillä oleva esitys heikentää lasten suojaamista syrjinnältä.

Ei vähennä kuntien tehtäviä tai tuota säästöjä. Muutoksesta aiheutuva säästö kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen olisi yhteensä noin 43 904 euroa vuodessa vuodesta 2025 alkaen. Todellista säästöä on kuitenkin ollut hankala laskea, sillä yhdenvertaisuussuunnitelmat on usein tehty yhdessä tasa-arvosuunnitelmien kanssa, minkä vuoksi säästö niiden poistosta on vain osittainen ja hyvin marginaalinen.

Lisäksi huomautamme, että normien purussa lähtökohtana pitäisi olla resurssien vapauttaminen varhaiskasvatuksen tavoitteiden saavuttamiseen, ei pelkästään julkisen rahoituksen vähentäminen. Yhdenvertaisuussuunnitelmavelvoitteen poisto jopa vaarantaa varhaiskasvatuksen tavoitteiden toteutumisen.

Valiokunnan lausunto SiVL 10/2024 vp
Eriävä mielipide

Muutos ei vähennä kuntien tehtäviä lyhyellä aikavälillä, eikä hallituksen esityksessä arvioitu säästö vastaa todellisuutta, sillä yhdenvertaisuussuunnitelmien poistolla saattaa olla vaikutuksia mm. lasten ja nuorten osattomuuteen sekä syrjäytymiseen myöhemmin. Sen sijaan yhdenvertaisuutta edistävät toimenpiteet ovat aina säästötoimia, sillä yhdenvertaisuutta edistämällä varmistetaan, että jokainen löytää oman paikkansa yhteiskunnassa ja lopulta tulee aktiiviseksi yhteiskunnan jäseneksi.

Lapsen edun ensisijaisuus

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

Hallituksen esitys heikentää varhaiskasvatuksen laatua, eikä sen vuoksi ole lapsen edun mukainen.

Heikentää lasten osallisuutta heitä koskevissa asioissa. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen artikla 12 takaa lapselle oikeuden saada näkemyksensä huomioiduksi.

Yhdenvertaisuussuunnitelmavelvoitteen poisto heikentää lasten osallisuutta heitä koskevista asioista poistamalla velvollisuuden kuulla lapsia ja heidän huoltajiaan yhdenvertaisuutta edistävistä toimenpiteistä. Huoltajien ja lasten äänen jäädessä kuulumattomiin, jää samalla kuulumattomiin konkreettinen tieto lasten tarpeista, kuten näkö- tai kuulovammaisuudesta ja vammaisena lapsena varhaiskasvatuksessa olemisesta. Ilman asianmukaista osallistamista asiantuntemus siitä, miten erilaiset vammaisuuteen, neuromoninaisuuteen tai taustaan liittyvät tarpeet vaikuttavat lapsen ja perheiden elämään sekä esimerkiksi varhaiskasvatukseen ja esiopetukseen osallistumiseen ja kasvatuskumppanuuteen.

Katkaisee suunnitteluvelvoitteiden jatkumon ja asettaa lapset eriarvoiseen asemaan keskenään. Useampi lausunnon antaja on esittänyt huolensa siitä, että esitys katkaisee suunnitteluvelvoitteiden jatkumon koulutusasteelta toiselle sekä asettaa lapset eri asemaan sen suhteen, missä he osallistuvat varhaiskasvatukseen. Toimipaikkakohtainen yhdenvertaisuussuunnitteluvelvoite koskisi edelleen perusopetuksen ja toiseen asteen oppilaitoksia, mutta ei varhaiskasvatusta. Esiopetuksen osalta toimipaikkakohtainen yhdenvertaisuussuunnitelma tehtäisiin vain silloin, kun se tapahtuu koulujen yhteydessä.

Esitys voi myös johtaa tilanteisiin, joissa toiset varhaiskasvatustoimijat edelleen tekevät yksikkökohtaisia yhdenvertaisuussuunnitelmia toisten luopuessa niistä. Tämä johtaisi tilanteeseen, jossa lapset olisivat eriarvoisessa asemassa riippuen siitä, missä asuvat ja missä osallistuvat varhaiskasvatukseen.

Henkilökunnan työtaakka ja osaamisen kehittäminen

Kasvattaa yksittäisten työntekijöiden työkuormaa. Toimipaikkakohtainen yhdenvertaisuussuunnitelman laatimisvelvoitteen poistaminen yksikkötasolta ei poista velvollisuutta edistää yhdenvertaisuutta varhaiskasvatuksen lainsäädännön ja varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden mukai-

Valiokunnan lausunto SiVL 10/2024 vp
Eriävä mielipide

sesti. Toteutuessaan muutos korostaisi entisestään päiväkodin johtajien ja varhaiskasvatuksen opettajien pedagogisen osaamisen ja toimintakulttuurin johtamisen merkitystä. Esitetty muutos kasvattaisi näin työntekijöiden työtaakkaa, kun suunnitteluun varattu työaika poistetaan, mutta jokaisella työntekijällä säilyy velvollisuus yhdenvertaisuuden edistämiseen.

Kevan mukaan varhaiskasvatuksen henkilöstöllä on jo kohonnut riski työkyvyttömyyteen. Työntekijöiden poissaolot ja vaihtuvuus yhdessä kelpoisesta henkilöstöstä olevan pulan kanssa heikentää entisestään henkilöstön työhyvinvointia ja riskeeraavat yhdenvertaisuuden toteutumisen.

Heikentää työntekijöiden osaamista ja sitoutumista sekä mahdollisuuksia osaamisen kehittämiseen. Yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta on olennaista vaikuttaa tietoisuuteen yhdenvertaisuudesta ja toimintatapoihin varhaiskasvatuksen piirissä. Tietoisuuden lisääminen kuitenkin kärsii, kun koko henkilöstön keskustelu ja arviointi päiväkodin yhdenvertaisuuden tilanteesta ja tarvittavista toimenpiteistä suunnitelmaa laadittaessa poistuu. Tämä heikentää henkilökunnan osaamista edistää yhdenvertaisuutta ja poistaa häirintää sekä voi vaikuttaa työntekijöiden sitoutumisasteeseen.

Huomioitavaa on myös, että hallitus on lakkauttanut aikuiskoulutustuen sekä leikannut koko opettajien täydennyskoulutustuen vuodelta 2025. Aikuiskoulutustuen avulla oli mahdollista kouluttautua tai pätevöityä varhaiskasvatuksen opettajaksi, kun taas opettajien täydennyskoulutuksella opettajat ja muu varhaiskasvatuksen henkilöstö pystyivät lisäämään osaamistaan yhdenvertaisuudesta ja sen edistämisestä arjen työssä. Tämän muutoksen tullessa voimaan ja yhdenvertaisuussuunnitelmavelvoitteen poistuminen heikentävät yhdenvertaisuuden edistämisen toteutumista.

Kunta- tai järjestäjäkohtainen suunnitelma ei huomioi riittävästi yksiköiden monimuotoisuutta ja yksilöllisiä tarpeita

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on vuonna 2018 todennut, etteivät kuntakohtaiset suunnitelmat riitä jalkauttamaan yhdenvertaisuustyötä koulutusjärjestelmään, ja esitti siksi, että myös varhaiskasvatukseen tulisi säätää yksikkökohtainen yhdenvertaisuussuunnitelmavelvoite vastaavasti, kuten muualla koulutusjärjestelmässä on säädetty. Yhdenvertaisuussuunnitelma huomioi yksiköiden monimuotoisuuden ja lasten yksilölliset tarpeet.

Yhdenvertaisuussuunnitelma on välttämätön käytännön työväline yhdenvertaisuuden toteuttamisessa varhaiskasvatuksen arjessa. Vaarana yksikkökohtaisten suunnitelmien poistumisessa onkin yhdenvertaisuussuunnittelun jääminen liian yleiselle tasolle. Tämä voi johtaa siihen, että edistämistoimenpiteitä ei suunniteltaisi riittävän yksityiskohtaisiksi ja konkreettisiksi eikä yhdenvertaisuuden toteutumisen arviointia näin ollen tehtäisi riittävällä tavalla. Tällöin edistämistoimenpiteet eivät olisi tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia eikä niillä olisi todellista vaikutusta toimipaikkojen arkeen. Tällöin varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten tarpeet jäävät huomioimatta.

Jokainen lapsi on erilainen ja arvokas omana itsenään, mikä on varhaiskasvatuksessakin pystytävä huomiomaan, ja sille tulee antaa resurssit ja vahva lainsäädännön tuki.

Valiokunnan lausunto SiVL 10/2024 vp
Eriävä mielipide

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 15.10.2024

Pia Lohikoski vas
Eeva-Johanna Eloranta sd
Tuula Haatainen sd
Pia Hiltunen sd
Nasima Razmyar sd