

Sivistysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 148/2022 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
- opetusneuvos Satu Honkala, Opetushallitus
- erityisasiantuntija Maria Salenius, Suomen Kuntaliitto
- elinkeinopoliittinen asiantuntija Annakaisa Tikkinen, Sivistystyönantajat ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Lapsiasiavaltuutetun toimisto
- Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- Ylioppilastutkintolautakunta
- Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT
- Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- Varhaiskasvatuksen Opettajien Liitto VOL

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksessä esitetään useita muutoksia yhdenvertaisuuslakiin, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annettuun lakiin, yhdenvertaisuusvaltuutetusta annettuun lakiin sekä työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annettuun lakiin. Sivistysvaliokunta on käsitellyt esitystä oman toimialansa osalta.

Valiokunnan lausunto SiVL 24/2022 vp

Hallituksen esitys perustuu hallitusohjelman kirjauksiin, joiden mukaan hallituskaudella toteutetaan yhdenvertaisuuslain osittaisuudistus ja säädetään velvoittavista tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmista myös varhaiskasvatuksessa. Ehdotetut muutokset vahvistavat yhdenvertaisuuden toteutumista kaikilla koulutusasteilla varhaiskasvatuksesta korkeakouluihin. Sivistysvaliokunta pitää hallituksen esitykseen sisältyviä ehdotuksia kannatettavina ja tarpeellisina.

Sivistysvaliokunta kiinnittää kuitenkin naisten ja miesten välistä tasa-arvoa koskevasta lakiehdotuksesta antamansa lausunnon (SiVL 23/2022 vp) mukaisesti huomiota siihen, että sisällöltään päällekkäisten suunnitelmien laatimisvelvoitteita tulee välttää.

Yhdenvertaisuuden edistäminen ja yhdenvertaisuussuunnittelu varhaiskasvatuksessa

Esityksen mukaan yhdenvertaisuuslain mukainen yhdenvertaisuussuunnittelu ja velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta laajenee koskemaan myös varhaiskasvatuksen järjestäjiä ja palveluntuottajia toimipaikkakohtaisesti. Asiasta ehdotetaan säädettäväksi yhdenvertaisuuslain uudessa 6 a §:ssä. Velvollisuus koskee sekä julkista että yksityistä varhaiskasvatusta ja myös esiopetusta silloin, kun se tapahtuu varhaiskasvatuksen piirissä.

Ehdotuksen mukaan varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Edistämistoimenpiteiden on oltava tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia ottaen huomioon varhaiskasvatuksen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet.

Lisäksi ehdotetaan, että jokaisessa varhaiskasvatuksen toimipaikassa tulee laatia toimipaikkakohtainen suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Yhdenvertaisuussuunnitelma on laadittava yhteistyössä henkilöstön kanssa. Lapsille ja heidän huoltajilleen tulee varata mahdollisuus tulla kuulluiksi edistämistoimenpiteistä. Lapset voidaan myös ottaa mukaan suunnitelman laatimiseen lasten ikä ja kehitys huomioon ottaen.

Valiokunta toteaa, että yhdenvertaisuustyön vaikutukset näkyvät toiminnassa vahvimmin, kun toiminta yhdenvertaisuuden edistämiseksi on pitkäjänteistä, jatkuvaa ja tavoitteellista. Systemaattisen suunnittelutyön avulla voidaan tunnistaa syrjiviä asenteita ja rakenteita ja puuttua niihin helpommin. Valiokunnan saamassa asiantuntijalausunnossa todetaan, että myös lapsiasiavaltuutetun tapaamat nuoret ovat korostaneet yhdenvertaisuuden ja moninaisuuden systemaattista huomiointia jo varhaiskasvatuksessa. Kun lapset oppivat kunnioittamaan erilaisuutta paremmin, saattaa sillä olla ennalta ehkäisevää vaikutusta esimerkiksi kiusaamiseen.

Valiokunta katsoo, että yhdenvertaisuussuunnitelman laatiminen yhdessä henkilöstön ja lasten kanssa on jo itsessään yksi keino edistää yhdenvertaisuutta. Yhdenvertaisuussuunnitelmassa on mahdollista huomioida sekä varhaiskasvatuksen työntekijöiden yhdenvertaisuus että varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten yhdenvertaisuus.

Sivistysvaliokunta on käsitellyt yhdenvertaisuussuunnittelun velvoitteen laajentamista koskevaa ehdotusta myös yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksen käsittelyn yhteydessä (K 7/2022 vp — SiVL 17/2022 vp).

Valiokunnan lausunto SiVL 24/2022 vp

Valiokunta on tuolloin todennut, että yhdenvertaisuussuunnittelu on tehokas työkalu ja jatkuva kehittämisprosessi, joka voi parantaa merkittävästi toiminnan laatua. Samoin valiokunta on todennut olevan selvää, ettei yksinomaan yhdenvertaisuussuunnitelman laatiminen edistä yhdenvertaisuutta. Näin ollen on tärkeää, etteivät yhdenvertaisuussuunnitelman tavoitteet jää vain asiakirjan kirjauksiksi vaan että suunnitelma sisältää myös selkeän toimenpidesuunnitelman ja arvioinnin siitä, miten toimenpiteet on huomioitu.

Yhdenvertaisuuslainsäädännön käytäntöön jalkauttamisen ja yhdenvertaisuussuunnittelun vaikuttavuuden kannalta yhdenvertaisuustyö on hyvä saada osaksi pedagogisen varhaiskasvatuksen suunnitelmatyötä.

Saadun selvityksen mukaan Opetushallitus on varautunut laatimaan tukiaineistoa yhdenvertaisuuden edistämiseen ja suunnitteluvelvoitteen toteuttamiseen varhaiskasvatuksessa. Sivistysvaliokunta toteaa, että tukimateriaalien ohella tarvitaan myös täydennyskoulutusta ja riittävät resurssit opetushenkilöstön yhdenvertaisuusosaamisen lisäämiseksi.

Koulutuksen järjestäjän velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta

Ehdotetun yhdenvertaisuuslain 6 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että säännöksen lisätään maininta velvollisuudesta arvioida toiminnan vaikutuksia eri väestöryhmiin. Hallituksen esityksen mukaan lisäys konkretisoi koulutuksen järjestäjän velvoitetta arvioida yhdenvertaisuutta ja siten tukee koulutuksen järjestäjän yhdenvertaisuuden edistämismääräyksen toteuttamista. Yhdenvertaisuussuunnitelmat on oppilaitoksissa jo laadittu, mutta nyt ehdotettava arviointivelvollisuus edellyttäneen yhdenvertaisuuden laajempaa ja syvällisempää tarkastelua sekä suunnitelmien päivittämistä ajantasaisiksi.

Sivistysvaliokunta toteaa, ettei lakiesityksessä ole kuitenkaan arvioitu tarkemmin, millaisia tosiasiallisia edellytyksiä ja mahdollisuuksia oppilaitoksilla on arvioida sen toiminnan vaikutuksia eri väestöryhmiin. Tässä vaiheessa on epäselvää, millaiset edellytykset ja mahdollisuudet koulutuksen tarjoajilla on ilman riittävää tietopohjaa tehdä käytännössä esityksen mukaisia arvioita eri väestöryhmiin kohdistuvista vaikutuksista. Näin ollen sivistysvaliokunta esittää työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan harkittavaksi, että ehdotettua 6 §:n 1 momenttia täydennetään seuraavasti:

6 § Koulutuksen järjestäjän velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta

Koulutuksen järjestäjän ja tämän ylläpitämän oppilaitoksen on *mahdollisuuksien mukaan* 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.

Vastaavaa muutosta esitetään harkittavaksi myös uuteen 6 a §:n 1 momenttiin:

6 a § Velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta varhaiskasvatuksessa

Valiokunnan lausunto SiVL 24/2022 vp

Varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan on *mahdollisuuksien mukaan* 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.

Velvollisuus puuttua häirintään

Hallituksen esityksessä ehdotetaan yhdenvertaisuuslain 14 §:ään uutta 3 momenttia, joka koskee velvoitetta puuttua syrjintään varhaiskasvatuksessa ja kouluissa. Säännöksen mukaan varhaiskasvatuksen ja koulutuksen järjestäjän menettelyä on pidettävä syrjintänä, jos varhaiskasvatuksen tai koulutuksen järjestäjä ei ryhdy käytettävissään oleviin toimiin sellaisen tiedossaan olevan häirinnän poistamiseksi, joka kohdistuu lapseen, oppilaaseen tai opiskelijaan toimipaikassa, koulussa, oppilaitoksessa tai muualla varhaiskasvatuksen järjestäjän, palveluntuottajan tai koulutuksen järjestäjän järjestämässä tilaisuudessa tai toiminnassa.

Velvollisuuden puuttua häirintään on tulkittu olevan jo voimassa yhdenvertaisuuslain nykyisten säännösten nojalla. Hallituksen esityksessä todetun mukaisesti on kuitenkin ilmennyt tarve selkeyttää velvoitetta ja vahvistaa siten lasten ja nuorten oikeutta turvalliseen ympäristöön varhaiskasvatuksessa ja opintojen ja opiskelujen aikana ja toisaalta henkilökunnan tietoisuutta velvollisuudesta puuttua häirintään.

Säännöksessä tarkoitettuun häirintään voi syyllistyä työntekijä, lapsi, oppilas tai opiskelija tai muu toimipaikassa tai oppilaitoksessa asioiva tai oleskeleva henkilö. Säännös velvoittaa puuttumaan myös sellaiseen häirintään, joka tapahtuu toimipaikan, koulun tai oppilaitoksen ulkopuolella silloin, kun tilaisuus tai toiminta on varhaiskasvatuksen järjestäjän tai palveluntuottajan tai koulutuksen järjestäjän järjestämää lukuun ottamatta kuitenkin opintoihin sisältyvää harjoittelua, johon sovelletaan muita säännöksiä. Tällaisia tilanteita voivat olla esimerkiksi erilaiset toimipaikan, koulun ja oppilaitoksen ulkopuolelle tehtävät vierailut ja niiden ulkopuolella järjestetyt tilaisuudet ja tapahtumat.

Sivistysvaliokunta katsoo, että myös näiden muutosten toteuttaminen edellyttää riittävää koulutusta ja resursseja osaamisen vahvistamiseen. Varhaiskasvatuksen ja koulutuksen järjestäjillä tulee myös olla selkeä ohjeistus, miten häirinnästä ilmoitetaan, sekä menettely, miten henkilöstö toimii ilmoituksen jälkeen. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Opetushallituksessa on parhaillaan valmisteilla laaja kiusaamisen, häirinnän ja väkivallan ehkäisyn tukisivusto, joka auttaa osaltaan puuttumaan syrjintään varhaiskasvatuksessa ja oppilaitoksissa.

Valiokunta toteaa, ettei lakiehdotuksessa tai sen perusteluissa määritellä tarkemmin sitä, milloin häirinnän katsotaan tulleen koulutuksen tai varhaiskasvatuksen järjestäjän tietoon. Lisäksi on epäselvää, mitkä ovat ne ”käytettävissä olevat toimet”, joita 14 §:n 3 momentissa tarkoitetaan, eli ovatko varhaiskasvatusta ja koulutusta koskevassa lainsäädännössä olevat puuttumis- ja kurinpitotoimet ne, joita säännöksessä tarkoitetaan, vai onko varhaiskasvatuksen ja koulutuksen järjestäjällä tätä laajempi puuttumisvelvollisuus. Valiokunta pitää tärkeänä, että lain toimeenpanossa

Valiokunnan lausunto SiVL 24/2022 vp

huolehditaan toimijoiden riittävästä ohjeistuksesta toimintatapojen yhtenäisyyden varmistamiseksi.

Kohtuulliset mukautukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yhdenvertaisuuslain 15 §:n 2 momentin sanamuotoa siten, että mukautusten kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan ensisijaisesti huomioon vammaisen henkilön tarpeet ja lisäksi kyseessä olevan toimijan koko, taloudellinen asema, toiminnan luonne ja laajuus sekä mukautusten arvioidut kustannukset ja mukautuksia varten saatavissa oleva tuki. Hallituksen esityksen mukaan muutos liittyy erityisesti vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean yleiskommenttiin numero 6, joka ohjaa arvioimaan mukautusten kohtuullisuutta ensin vammaisen henkilön oikeuksien toteutumisen kannalta ja tämän jälkeen tarkastelemaan, ovatko mukautukset kohtuuttomia velvoitteen kohteena olevan toimijan kannalta. Jo nykyisin laissa mainitut kriteerit kohtuullisuuden arvioinnille pysyisivät edelleen voimassa.

Valiokunta kannattaa lain 15 §:n tarkentamista ehdotetulla tavalla ja pitää tärkeänä, että pykälän sanamuodossa on nimenomaisesti huomioitu vammaisten henkilöiden tarpeiden ensisijaisuus mukautusten kohtuullisuutta harkittaessa. Lapsiasiavaltuutettu on todennut valiokunnalle antamassaan lausunnossa, että koulumaailmassa tehdään saatujen tietojen mukaan päätöksiä kohtuullisista mukautuksista lasta kuulematta. Valiokunta yhtyy asiantuntijalausunnossa esitettyyn näkemykseen siitä, että käytännön soveltamistilanteissa on tärkeää kuulla lasta, jotta lapsen omat näkemykset voidaan ottaa huomioon lapsen tarpeiden arvioinnissa.

Muita huomioita

Hallituksen esitys sisältää yhdenvertaisuuden edistämisen ja häirintään puuttumisen suhteen useita parannuksia nykytilaan. Jatkossa on tärkeää arvioida, miten erityisesti järjestökentän toimijoiden työtä yhdenvertaisuuden edistämiseksi vahvistetaan. Erityisen tärkeää on yhdenvertaisuutta edistävien ja syrjintää ehkäisevien rakenteiden tuominen lasten ja nuorten kanssa toimiin yhdistyksiin, joiden toiminnalla on merkittäviä vaikutuksia suureen osaan lasten ja nuorten vapaa-aikaa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Sivistysvaliokunta esittää,

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

Valiokunnan lausunto SiVL 24/2022 vp

Helsingissä 19.10.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Paula Risikko kok

jäsen Sanna Antikainen ps

jäsen Marko Asell sd

jäsen Jukka Gustafsson sd

jäsen Veronika Honkasalo vas

jäsen Kaisa Juuso ps

jäsen Anneli Kiljunen sd

jäsen Mikko Kinnunen kesk

jäsen Pasi Kivisaari kesk

jäsen Ari Koponen ps

jäsen Mikko Ollikainen r

jäsen Sofia Vikman kok

varajäsen Saara Hyrkkö vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Maiju Tuominen

Valiokunnan lausunto SiVL 24/2022 vp
Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Esityksen mukaan yhdenvertaisuussuunnittelu ja yhdenvertaisuuden edistäminen laajenisivat koskemaan myös varhaiskasvatuksen järjestäjiä ja palveluntuottajia. Häirinnän määritelmää muutettaisiin niin, että häirintä voi kohdistua myös ihmisryhmään.

Yhdenvertaisuussuunnittelun ja yhdenvertaisuuden edistämisen osalta on kyseenalaista, muuttaako tai parantaako hallituksen esitys nykytilaa. Jo nyt varhaiskasvatuslaki vaatii yhdenvertaisuuden ja sukupuolten tasa-arvon edistämistä. Opetushallituksen varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa kuvataan tarkemmin varhaiskasvatustoiminnan toteuttamista osallisuuden, yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon osalta.

Kuntaliitto huomauttaa palautteessaan, kuinka laajasti suunnitelmallista tasa-arvotyötä toteutetaan jo kokonaisvaltaisesti alle kouluikäisten lasten kasvatus- ja opetustyössä. Varhaiskasvatuksessa jokaiselle lapselle on laadittava esimerkiksi henkilökohtainen varhaiskasvatussuunnitelma. Voidaankin arvioida, ettei esityksen mukainen yhdenvertaisuussuunnittelu käytännössä muuta, saati paranna tasa-arvoa varhaiskasvatuksen yksiköissä, vaan sen käytännön seuraamukset ulottuvat lähinnä hallinnollisen työmäärän lisääntymiseen.

Hallituksen esityksen toteutuessa varhaiskasvatuksen velvoitteet laajenevat, vaikka samaan aikaan varhaiskasvatuksessa kärsitään laajasta resurssipulasta. Esityksessä arvioidaan lain vaatimien suunnitelmien laadinnan vievän ensimmäisellä kerralla kaksi tuntia. Kuntaliitto pitää tätä arviota ja sen pohjalta laskettuja kuluja liian alhaisina. Suunnitelman laatimiseen tarvittava pohjatyö, tiedon haku, yhteistyö ja suunnitelman laatiminen vievät huomattavasti enemmän aikaa kuin mainitut kaksi tuntia. Lisäksi on huomioitava, että kaikki ylimääräinen hallinnollinen työ, jota hallitus nyt tällä esityksellään lisää, vie aikaa ja resursseja varhaiskasvatuksen ydintoiminnasta eli lasten kasvatuksesta ja huolenpidosta.

Esitys on edellä mainituin perustein lasten varhaiskasvatuksen kannalta turha tai pahimmillaan jopa haitallinen sen hallinnollisen taakan lisääntymisen vuoksi, joka aiheuttaa resurssipulasta kärsivälle varhaiskasvatuksen henkilöstölle kohtuutonta kuormitusta.

Häirintään puuttuminen

Hallituksen esityksessä esitetään yhdenvertaisuuslakia muutettavaksi niin, että häirintä voi kohdistua yksilön lisäksi myös ihmisryhmään. Käytännössä tämä tarkoittaisi myös sitä, että yhdenvertaisuusvaltuutettu ja yhdenvertaisuutta edistävä yhteisö voisivat viedä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan myös sellaisen puhtaasti heidän arvioonsa perustuvan syrjintäasian, jossa ei voida yksilöidä yksittäistä asianomistajaa. Tällainen hämärtää oikeusvaltion laillisuusperiaatetta, jonka mukaan kansalaisten on voitava selvästi ennakoida, mikä on kiellettyä. Hallituksen esitys lisäisi mahdollisuutta hyvin tulkinnanvaraisiin syrjintätapauksiin, joissa pahimmillaan voi olla kyse mielivallasta ja poliittisista tai henkilökohtaisista erimielisyyksistä. Myös Kuntaliitto

Valiokunnan lausunto SiVL 24/2022 vp
Eriävä mielipide

huomauttaa lausuntopalautteessaan, että asian vieminen lautakuntaan ilman yksilöityä asianomistajaa voi aiheuttaa kunnan näkökulmasta vaikeaselkoisia tilanteita.

Kyseinen niin sanottu yhteisö- tai yhdenvertaisuusvaltuutettu voi hallituksen esityksen toteutuessa tehdä omaan näkemykseensä vedoten uhrittomia kanteluita. Tämä on omiaan luomaan paineita varhaiskasvatuksen kuormittuneeseen työyhteisöön, sillä kuten Kuntaliittokin lausuntopalautteessaan toteaa, varhaiskasvatuksen ja koulutuksen järjestäjät lähtökohtaisesti jo nyt puuttuvat häirintään nykyisen lainsäädännön puitteissa.

Hallituksen esityksen mukaiset toimenpiteet olisivat toteutuessaan raskaita tulevaisuuden kuntien suurimmalle toimialalle. Hallituksen esittämää ilmiantokanavaa ei tule luoda eikä varsinkaan hallituksen ehdottamalla tavalla siten, ettei tapauksiin tarvita edes asianomistajaa.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ottaa edellä mainitun huomioon ja

että lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 19.10.2022

Sanna Antikainen ps

Kaisa Juuso ps

Ari Koponen ps