

Sivistysvaliokunta

Asia: Esitys yhdenvertaisuuslain muuttamiseksi

Viite: HE 148/2022 vp

1. Yleistä

Sivista kiittää mahdollisuudesta lausua sivistysvaliokunnalle hallituksen esityksestä yhdenvertaisuuslain muuttamiseksi. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yhdenvertaisuuslakia niin, että yhdenvertaisuuslain mukainen yhdenvertaisuussuunnittelu ja yhdenvertaisuuden edistäminen laajennetaan koskemaan myös varhaiskasvatuksen järjestäjiä ja palveluntuottajia. **Sivista ei kannata hallituksen esitystä.**

Sivista huomauttaa, että **varhaiskasvatuslaissa on jo nykyisellään määritelty varhaiskasvatuksen tavoitteeksi yhdenvertaisuuden edistäminen.** Näin ollen esitetty laajennus koskee nimenomaan yhdenvertaisuussuunnitteluvelvollisuutta. **Käytännössä esitysluonnoksessa on kyse siis edistämistyön dokumentoinnin veloitteesta.** Sivista ei voi kannattaa esitystä, jonka tosiasiallinen vaikutus on lisääntynyt hallinnollinen työ aidon yhdenvertaisuuden edistämisen sijaan. Sivista katsoo, että yhdenvertaisuuden edistäminen varhaiskasvatuksessa kuvataan jo varhaiskasvatussuunnitelmissa, **eikä erillisen suunnitelman laatiminen tuo lisäarvoa yhdenvertaisuustyöhön varhaiskasvatuksessa.**

Esityksellä ollaan tuomassa varhaiskasvatukseen toimintamallia, joka on osoittautunut toisaalla epätarkoituksenmukaiseksi. Viimeisimmässä kertomuksessaan eduskunnalle **yhdenvertaisuusvaltuutettu tuo esiin nykyisiä haasteita viranomaisten yhdenvertaisuussuunnittelussa: yhdenvertaisuussuunnittelu tyypistyy usein veloitteeksi laatia yksittäinen suunnitteluasiakirja.** Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa lisäksi, että näiden suunnitelmien kirjaukset ovat usein ympäripyöreitä. Sivista katsoo, että nyt esitetty suunnitteluvelvoitteen laajennus johtaisi pahimmassa tapauksessa nimenomaan vastaavanlaiseen muodolliseen prosessiin aidon yhdenvertaisuuden edistämisen sijaan. Erityisen todennäköiseltä tämä vaikuttaa myös sen perusteella, miten esityksen taloudellisia vaikutuksia on arvioitu: esityksen ei arvioida aiheuttavan lisäresurssitarvetta varhaiskasvatuksen henkilökunnan osalta.

Sivista katsoo, että **esityksen tavoitteet saavutettaisiin parhaiten kehittämällä lasten kehitysvaiheeseen sopivia yhdenvertaisuuden edistämiseen tähtääviä toimintamalleja varhaiskasvatuksen henkilöstön käyttöön sekä tarvittaessa varhaiskasvatuslain sekä varhaiskasvatussuunnitelmien perusteiden täydentämisellä.** Sivista katsoo, että tämä paitsi kytkisi yhdenvertaisuustyön kiinteämmäksi osaksi varhaiskasvatuksen toimintaa, myös **selkeyttäisi varhaiskasvatustoimijoiden ohjausta, kun veloitteet olisi kuvattu yhdessä laissa.**

2. Yhdenvertaisuuden edistäminen varhaiskasvatuksessa

Sivista pitää tärkeänä, että varhaiskasvatuksen tehtävänä on yhdenvertaisuuden edistäminen, sillä jo varhaislapsuudessa ympäristöstä omaksutuilla ajattelu- ja toimintamalleilla voi olla suuri merkitys myöhemmin elämässä. Tämä toteutuu kuitenkin jo nykyisen lainsäädännön ja varhaiskasvatussuunnitelman velvoittamana.

Varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa varhaiskasvatuksen toimintaympäristöä käsittelevässä osiossa on kappale Osallisuus, yhdenvertaisuus ja tasa-arvo. Tässä kappaleessa todetaan velvoite edistää osallisuutta, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa kaikessa toiminnassa. Perusteissa ohjataan varhaiskasvatuksen toimintaa seuraavasti: “Yhteisön jäsenet tulevat kohdatuiksi ja kohdelluiksi yhdenvertaisina riippumatta henkilöön liittyvistä tekijöistä. Yhdenvertaisuus ei merkitse samanlaisuutta. Toimintakulttuurin kehittämisen kannalta on tärkeää, että yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskevista asenteista keskustellaan työyhteisössä. Lisäksi tulee pohtia, miten esimerkiksi kieleen, etnisyyteen, katsomukseen, vammaisuuteen, sukupuoleen ja sen moninaisuuteen liittyvät asenteet näkyvät puheissa, eleissä, teoissa ja toimintatavoissa.”

Jokaiselle lapselle laaditaan lisäksi oma varhaiskasvatussuunnitelma, jonka lähtökohtana on lapsen etu ja tarpeet. Suunnitelmassa huomioidaan esimerkiksi lapsen kielellinen, kulttuurinen ja katsomuksellinen tausta. Suunnitelman laatimisessa painotetaan lapsen yksilöllisten tarpeiden tunnistamista.

Sivista katsoo, että varhaiskasvatuksessa on valmiiksi laajat velvoitteet edistää yhdenvertaisuutta. Lisäksi jokaisen **lapsen yksilöllinen varhaiskasvatussuunnitelma on työkalu varmistaa, että yhdenvertaisuutta aidosti edistetään jokaisen lapsen kohdalla.** Uuden, osin päällekkäisen suunnitteluvuorituksen sijaan **varhaiskasvatustoimijat hyötyisivät enemmän toimintamalleista, joita olisi helppo hyödyntää arjen yhdenvertaisuuden edistämisyössä sekä lasten kanssa toimiessa että yhteistyössä huoltajien kanssa.**

3. Esitetyt muutokset häirinnän käsitteen laajentamiseen, riittävään puuttumiseen sekä kohtuullisiin mukautuksiin

Hallituksen esityksessä ehdotetaan myös **häirinnän käsitteen laajentamista ihmisryhmään kohdistuvaksi.** Yhdenvertaisuuslakiin kirjattaisiin, että koulutuksen ja varhaiskasvatuksen järjestäjien tulisi arvioida miten sen toiminta vaikuttaa eri väestöryhmiin. Sivista pitää lakiesitystä tältä osin puutteellisena eikä kannata ehdotusta. Lakiesityksessä **ei ole arvioitu esimerkiksi sitä, millaisia mahdollisuuksia oppilaitoksilla on arvioida sen toiminnan vaikutuksia eri väestöryhmiin.** Esityksestä jää epäselväksi, millaisia ryhmiä määritelmä voisi jatkossa koskea. Näin ollen jää myös epäselväksi, mitkä edellytykset koulutuksen järjestäjällä on tunnistaa näitä ryhmiä.

Lakiesityksessä ehdotetaan kirjattavaksi lakiin, että varhaiskasvatuksen ja koulutuksen järjestäjän menettelyä on pidettävä syrjintänä, jos varhaiskasvatuksen tai koulutuksen järjestäjä saatuun tiedon siitä, että lapsi, oppilas tai opiskelija on joutunut toimipaikassa, koulussa, oppilaitoksessa tai muualla varhaiskasvatuksen järjestäjän, palveluntuottajan tai koulutuksen järjestäjän järjestämässä tilaisuudessa tai toiminnassa pykälän 1 momentissa tarkoitetun häirinnän kohteeksi, laiminlyö ryhtyä käytettävissään oleviin toimiin häirinnän poistamiseksi.

Sivista huomauttaa, että varhaiskasvatusta ja koulutusta koskeva lainsäädäntö antaa järjestäjille rajatut keinot puuttua häirintään silloin, kun kyseessä on oppilaan tai opiskelijan toiseen oppilaaseen tai opiskelijaan kohdistama häirintä. Yhdenvertaisuuslailla ei voida asettaa oppilaitokselle pidemmälle meneviä velvoitteita kuin mihin muu oppilaitosta sitova nykyinen lainsäädäntö antaa mahdollisuuden.

Sivista pitää **ongelmallisena riittävän puuttumisen tulkinnanvaraisuutta.** Oppilaaseen tai opiskelijaan kohdistuvaan häirintään puuttuminen on usein vähintäänkin ensivaiheessa henkilökuntaan kuuluvan tehtävänä. Sivista edellyttää täsmennettävän, millaista henkilökunnan puuttumista oppilaan tai opiskelijaan

harjoittamaan häirintään pidetään riittävänä, ja miten oppilaitoksen on toimittava tilanteessa, jossa henkilökuntaan kuuluva ei riittävästi puutu tilanteeseen. Oppilaitokselle ei voida myöskään asettaa pidemmälle meneviä velvoitteita, kuin mihin työlainsäädäntö antaa mahdollisuuden. Vaikutukset työlainsäädännön soveltamisen kannalta olisi näin ollen myös arvioitava.

Esityksessä ehdotetaan myös, että vammaisen henkilön tarpeiden ensisijaisuutta täsmennetään arvioitaessa tarvetta kohtuullisiin mukautuksiin. Sivista katsoo, että **täsmennys vammaisen henkilön tarpeiden ensisijaisuudesta voi joiltain osin osoittautua ongelmalliseksi, etenkin kun palvelutason nostamiseen ei esitetä osoitettavan taloudellisia resursseja.**

Koulutuksessa kohtuulliset mukautukset turvaavat vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia hakeutua opintoihin sekä suoriutua niistä. Konkreettinen esimerkki mukautuksista koulutusjärjestelmässä on koesuoritusta heikentävän syyn huomioon ottaminen ylioppilastutkinnossa. Sivista pitää tärkeänä, että **ehdotuksella ei estetä nykyistä käytäntöä, jossa Ylioppilastutkintolautakunta arvioi kokonaisuutta siten, että kokelaiden kesken yhdenvertaisuus toteutuu.** Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että vamma tai muu syy ei ole automaattisesti peruste erityisjärjestelyihin, vaan edellytyksenä on, että syy estää kokelasta suorittamasta koetta samalla tavoin kuin muut kokelaat. Niin ikään Sivista pitää tärkeänä, että jatkossakin poikkeavaa arvostelua käytetään vain erittäin painavin perustein, jos on selvää, että erityisjärjestelyt eivät ole riittäviä turvaamaan kokelaan edellytykset suorittaa koe yhtäläisesti muihin kokelaisiin nähden.

4. Hallituksen esityksen hallinnolliset ja taloudelliset vaikutukset

Sekä tasa-arvo- että yhdenvertaisuussuunnittelun velvoitetta on esitetty laajennettavan varhaiskasvatukseen. Sivista pitää **virhearviona sitä, että esityksessä todetaan, että lisävelvoitteen säätämisen ei arvioida aiheuttavan lisäresurssitarvetta varhaiskasvatuksen henkilökunnan osalta.** Vastaavasti on todettu myös varhaiskasvatuksen tasa-arvosuunnittelovelvoitetta koskevan esityksen perusteluissa. Pahimmillaan resursoimaton lisävelvoite johtaa juuri epätarkoituksenmukaiseen suunnitelman laatimiseen pelkästään säädetyn velvoitteen toteuttamiseksi, ei aitoon yhdenvertaisuuden edistämiseen. Huomioon tulee ottaa myös varhaiskasvatuksen **tiukat henkilöstömitoitukset, jotka antavat varhaiskasvatuksen järjestäjille varsin vähän liikkumavaraa** uusien tehtävien hoitamisessa. Alan rekrytointitilanteen vuoksi on erittäin tärkeää, että erityisesti varhaiskasvatuksessa henkilöstön voimavarat eivät kohdistu pahimmassa tapauksessa epätarkoituksenmukaiseen hallinnolliseen prosessiin. Jos kuitenkin suunnitteluvollisuus laajennetaan varhaiskasvatukseen, tulee sen taloudelliset vaikutukset arvioida uskottavasti.

Nyt esityksessä arvioidaan, että **tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmia ensimmäistä kertaa laadittaessa niiden laatimiseen käytettäisiin kunnallisissa ja yksityisissä päiväkodeissa aikaa 2 tuntia,** perhepäivähoidon osalta 2,5 tuntia ja avoimen varhaiskasvatuksen osalta 2,5 tuntia. Yhdenvertaisuussuunnitelman osuudeksi tästä lasketaan noin puolet. Suunnitelmaa päivitettäessä aiheutuvat kulut arvioidaan olevan suuruudeltaan 1/3 suunnitelmia ensikertaa laadittaessa aiheutuvista kuluista. Näin ollen **yhdenvertaisuussuunnitelman päivittämisen arvioidaan vievän päiväkodeissa noin 20 minuuttia.** Sivista katsoo, että resurssitarve ei ole realistisesti arvioitu, sikäli kun tavoitteena on luoda aidosti osallistava päiväkodin yhteinen prosessi. Ottaen huomioon, että viranomaisen suunnittelovelvoite on yhdenvertaisuusvaltuutetun arvion mukaan usein tyypistynyt ympäröivään dokumentin laadinnaksi, Sivista on huolissaan siitä, että yhdenvertaisuuden edistäminen varhaiskasvatuksessa etenee ehdotetuilla muutoksilla epätoivottavaan suuntaan: arjen yhdenvertaisuuden edistämisen toimenpiteiden sijaan

voimavarat suunnataan dokumentointiin. Erityisen valitettavana Sivista pitää sitä, että **päiväkodinjohtajan resurssija suunnataan hallinnolliseen työhön päiväkodin yhdenvertaisuustyön johtamisen sijaan.**

Yksityisten tuottajien osalta esityksessä arvioidaan taloudellisten vaikutusten olevan kohtuullisia, "sillä kyse on ensisijaisesti toimintatapojen muutoksista arkitilanteissa". Sivista katsoo, että tämä arvio ei pidä paikkaansa, sillä esityksellä ollaan säätämässä nimenomaan dokumentointivelvoite. Sivista pitää yleisesti **valitettavana ilmiönä sitä, että yksityisen varhaiskasvatuksen tuottamisesta tehdään eri tavoin epähoukuttelevaa.** Suunnitteluvelvoitteiden laajentamisen lisäksi esimerkiksi lupamenettelyyn siirtäminen lisää merkittävästi tuottajien hallinnollista työtä. Yksityiset toimijat ovat olennainen osa varhaiskasvatuksen palveluverkkoa.

Helsingissä 6.10.2022

Sivistystyönantajat ry

Heikki Kuutti Uusitalo, johtaja

Annakaisa Tikkinen, elinkeinopoliittinen asiantuntija
annakaisa.tikkinen@sivista.fi, puh. +358403566082

Sivistystyönantajat edustaa 340 koulutus- ja tutkimusalan sekä kasvatus- ja kulttuurialan työnantajaa. Jäsenteimme palveluksessa on noin 60 000 palkansaajaa. Olemme Elinkeinoelämän keskusliiton EK:n jäsen.