

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuslain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yhdenvertaisuuslakia varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuuden edistämismääräyksen osalta. Laista ehdotetaan kumottavaksi säännökset toimipaikka-kohtaisten yhdenvertaisuussuunnitelmien laatimisvelvoitteista, sekä kunnan velvoitteesta laatia sen alueella toimiville perhepäivähoidon ja kunnallisen avoimen varhaiskasvatustoiminnan toimijoille yhteiset yhdenvertaisuussuunnitelmat. Muutoksen myötä yhdenvertaisuuslaki ei enää velvoittaisi varhaiskasvatuksen järjestäjiä ja palveluntuottajia laatimaan 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 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. Tätä varten hallitus käynnistää kuntien normituksen keventämishallituksen.

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-sääntely	8
2.4 Valtioneuvoston toimenpideohjelmat	10
2.5 Nykytilan arviointi	10
3 Tavoitteet	12
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	12
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	12
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	13
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	13
4.2.1.1 Kunnat ja varhaiskasvatuksen palveluntuottajat	13
4.2.1.2 Yhdenvertaisuusvaltuutettu.....	15
4.2.2 Vaikutukset viranomaisiin	15
4.2.3 Vaikutukset yrityksiin	16
4.2.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	17
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	19
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	19
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	19
6 Lausuntopalaute.....	20
7 Säännöskohtaiset perustelut	20
8 Voimaantulo	22
9 Suhde muihin esityksiin.....	22
9.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	22
9.2 Suhde talousarvioesitykseen	22
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisympäristö	22
LAKIEHDOTUS	25
Laki yhdenvertaisuuslain muuttamisesta	25
LIITE	26
RINNAKKAISTEKSTI.....	26
Laki yhdenvertaisuuslain muuttamisesta	26

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 keventämisohjelman, johon kytketään kaikki kuntia ohjaava sektorilainsäädäntö soveltuvin osin. Kuntien toiminnan ja tehtävien mitoitusta ja toteutustapojen yksityiskohtaista sääntelyä 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 virkatyönä oikeusministeriössä. Perusvalmistelun aikana on keskusteltu keskeisten ministeriöiden sekä muiden viranomaisten kanssa.

Hallituksen esityksen luonnoksesta järjestettiin lausuntokierros x.x.-x.x.2024. Lausuntokierroksen pituudessa jouduttiin poikkeamaan yleisestä kuulemisohjeistuksesta johtuen valmistelun talousarviovalmisteluun sidotusta aikataulusta.

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

Varhaiskasvatuksen toimintamuotoja ovat päiväkotitoiminta, perhepäivähoito sekä avoin varhaiskasvatustoiminta. Avoimella varhaiskasvatuksella tarkoitetaan esimerkiksi kerho- ja leikki-toimintaa. 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 osalta todetaan, että oppimisympäristöjä suunnitellaan ja kehitetään siten, että ne vahvistavat yhdenvertaisuutta ja sukupuolten tasa-arvoa.³

Varhaiskasvatuslain 22 §:n mukaan kunta, kuntayhtymä ja yksityinen palveluntuottaja laatii valtakunnallisten varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden pohjalta paikallisen varhaiskasvatussuunnitelman. Opetus- ja kulttuuriministeriössä on valmisteltu hallituksen esityksen luonnos,

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

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

jossa ehdotetaan varhaiskasvatuslain 22 §:n kumoamista. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025. Esitys on lausuntokierroksella 19.7.2024 asti.

Varhaiskasvatuslain 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

Yhdenvertaisuuslain 6 a § koskien varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuuden edistämismuutoksia astui voimaan 1.6.2023. Muutos perustui pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman kirjaukseen. Sääntely saattoi varhaiskasvatuksen samalle tasolle suunnitteluvelvollisuuden 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.

Yhdenvertaisuuslain 6 a §:n suunnitteluvelvollisuutta 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 yhdenvertaisuuslain muutosten kanssa valmisteltiin varhaiskasvatuksen tasa-arvosuunnittelua koskeva säännös lakiin naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986, 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 vas-

taavaa 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 edistämismuutokset

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 edistämismuutos 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 edistämismuutokset koskee muun ohella kuntia. Koska yhdenvertaisuuden edistämismuutos koskee kaikkea viranomaisen toimintaa, sisältää se kuntien osalta myös varhaiskasvatuksen. Viranomaisen edistämismuutosta 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 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 tulisi 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 mitoittaa toiminnan kehittämistarpeisiin sekä henkilö- ja muihin resursseihin nähden riittäviksi ja sopiviksi.⁸

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.

⁸ HE 19/2014 vp, s. 61.

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 syrjäntäperusteet 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 tehtäessä. 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 tarkoitettujen arvioinnin johtopäätöksistä. Edistämistoimia ja niiden vaikuttavuutta on käsiteltävä henkilöstön tai heidän edustajiensa kanssa.

Tasa-arvolaisissa säädetään viranomaisten, koulutuksen järjestäjien, varhaiskasvatuksen järjestäjien ja palveluntuottajien sekä työnantajien velvollisuudesta edistää tasa-arvoa. Tasa-arvolaisissa 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. Suomalaisen pro gradu-tutkimuksen mukaan S2-opettajista jopa 84 % on havainnut arjen rasismia päiväkodissa. Arjen rasismi ilmenee monin eri tavoin, kuten esimerkiksi välttelynä, nimittelynä, loukkaavina eleinä sekä pahan puhumisenä työyhteisön kesken. Maahanmuuttajataustaisia perheitä ja työntekijöitä myös ulossuljetaan yhteisön ulkopuolelle.⁹ Tutkimusten mukaan varhaiskasvatuksessa ei myöskään aina tunnisteta rasismia.¹⁰

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

⁹ Arjen rasismi varhaiskasvatuksessa : varhaiskasvatuksen suomenopettajien näkemyksiä arjen rasismista päiväkodeissa. Sanna-Kaisa Front 2019, Helsingin yliopisto, Kasvatustieteiden maisteriohjelma, varhaiskasvatuksen opintosuunta, Pro gradu -tutkielma.

¹⁰ 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>.

koulutuksessa. Lähes kolmasosa koulutuksessa syrjintää kokeneista vastaajista oli kokenut syrjintää jo ennen kouluikää varhaiskasvatuksessa.¹¹

2.3 Kansainväliset sopimukset ja EU-sääntely

Kansainväliset ihmisoikeussopimukset eivät sisällä nimenomaisia säännöksiä yhdenvertaisuuden edistämismittareista. Ne kuitenkin edellyttävät sopimukseen sitoutuneita valtioita paitsi pidättäytymästä yhdenvertaisuutta loukkaavista toimista, myös aktiivisin toimin suojaamaan yksilöitä näihin kohdistuvilta oikeudenloukkauksilta.

Kansalaisyhteisöjä 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 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 päätelmässään Suomen seitsemännestä määräaikaishetimitä 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 inkluusiiviseen opetukseen.¹²

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 tahti 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 lainkäyttövalan alaisille lapsille ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiensa tai muun laillisen huoltajansa rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin,

¹¹ Selvitys afrikkalaistaustaisten henkilöiden kokemasta syrjinnästä, yhdenvertaisuusvaltuutettu 2020, saatavilla osoitteessa <https://yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi/julkaisut>.

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

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. 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.

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 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 yhdenvertaisiin 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 yhdenvertaisuussuunnittelusta 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, työsyryntädirektiivi).

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 rasismin torjumisesta ja yhdenvertaisuuden edistämisestä ehdotetaan muun muassa koko koulutusjärjestelmän kattavaa tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden kehittämishjelmaa, jonka tavoitteena on tukea ja seurata lakisääteisten tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmien laatimista ja parantaa niiden vaikuttavuutta tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämisen välineenä.¹³

Toimenpideohjelmassa myös ehdotetaan toteutettavaksi selvitys varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmien tueksi ja tietopohjan kartuttamiseksi. Tämä toimenpide kuuluu myös valtioneuvoston periaatepäätöksenä 6.6.2024 hyväksytyyn kansallisen lapsistrategian toimeenpanosuunnitelmaan.¹⁴

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 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

¹³ Uutta vauhtia yhdenvertaisuuteen Suomessa. Valtioneuvoston toimenpideohjelma rasismin torjumiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi, luonnos 30.4.2024.

¹⁴ Valtioneuvoston periaatepäätös kansallisen lapsistrategian toimeenpanosuunnitelmasta. Valtioneuvoston periaatepäätös STM/2024/64, hyväksytty valtioneuvoston yleisistunnossa 6.6.2024.

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.¹⁵

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

Yhdenvertaisuuslain uudistuksen yhteydessä keskeinen kritiikki varhaiskasvatuksen suunnitteluvollisuudesta kohdistui siihen, että nähtiin, että muutoksen tavoitteet toteutuivat jo aieman lainsäädännön perusteella ja että ehdotetussa velvoitteessa on kyse vain lisädokumentoinnin velvoitteesta. Varhaiskasvatuksessa tulee huomioida esimerkiksi varhaiskasvatustilain 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 sekä edellytetään huomioimaan yhdenvertaisuuteen ja tasa-arvoon liittyviä seikkoja paikallisissa varhaiskasvatussuunnitelmissa.

Pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa on sitouduttu vahvistamaan kuntien toimintaedellytyksiä jatkamalla normien purkamista nykyisestä kuntien tehtäväkentästä.¹⁶ 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 työaika siirtyisi enemmän lasten parissa tehtävään työhön ja hallintotyö kevenisi.¹⁷

Varhaiskasvatuksen toimipaikkakohtaisista yhdenvertaisuussuunnitteluelvoitteista aiheutuu varhaiskasvatuksen järjestäjille ja palveluntuottajille lisätyötä. Yhdenvertaisuussuunnitelmien laatimisen on arvioitu vievän työaika varhaiskasvatuksen toimipaikoissa, joissa on muutoinkin

¹⁵ Gretscher 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. Tiihonen (toim.) Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2024:3, saatavilla sähköisenä osoitteessa <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-981-3>.

¹⁶ Vahva ja välittävä Suomi, Neuvottelutulos hallitusohjelmasta 16.6.2023, s. 53.

¹⁷ 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-paremin-toimivia-palveluja>.

havaittu haasteita esimerkiksi henkilöstöresurssien riittävyyden suhteen. Vaikka yhdenvertaisuuden toimipaikkakohtaisella edistämisen- ja suunnitteluvollisuudella on arvioitu olevan myönteisiä vaikutuksia, on yhdenvertaisuutta mahdollista edistää varhaiskasvatuksen piirissä myös kevyemmän sääntelyn puitteissa ja sellaisin tavoin, jotka eivät aiheuta yhtä paljon hallinnollista työtä toimipaikkatasolla. Yhdenvertaisuuden toteutumista voidaan tarkastella ja yhdenvertaisuutta edistäviä toimia suunnitella myös keskitetympinä. 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 edistämisen- ja suunnittelutyötä varhaiskasvatuksen järjestäjä- ja palveluntuottajatasolle. Myös varhaiskasvatuslaki sekä varhaiskasvatuksen opetussuunnitelman perusteet ohjaavat huomioimaan yhdenvertaisuutta varhaiskasvatuksessa.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on keventää yhdenvertaisuuslain mukaisia varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnitteluvälineitä ja niiden aiheuttamaa hallinnollista taakkaa etenkin varhaiskasvatuksen toimipaikkojen tasolla. Tavoitteena on keventää sekä kuntien että yksityisten varhaiskasvatuksen palveluntuottajien hallinnollisia velvoitteita ja vähentää niistä aiheutuvia kustannuksia.

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

Esitys perustuu pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjaukseen ja on osa laajempaa tavoitetta kuntia koskevien normien keventämisestä.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Yhdenvertaisuuslain varhaiskasvatuksen edistämismääräystä koskevaa säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että säännökset varhaiskasvatuksen toimipaikkakohtaisten yhdenvertaisuussuunnitelmien laatimismääräyksiä kumotaan. Toimipaikkakohtaisten suunnitelmien sijaan varhaiskasvatuksen järjestäjät ja palveluntuottajat veloitettaisiin laatimaan yksi koko järjestäjä tai palveluntuottajaa koskeva yhdenvertaisuussuunnitelma varhaiskasvatukseen. Velvoite koskisi kaikkia varhaiskasvatuksen järjestäjiä ja palveluntuottajia. Poikkeuksen suunnitteluvälineeseen 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 vällöllisyydestä 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 merkittäisi siten säästöjä näille toimijoille. Merkittävimmät säästöt kohdistuisivat kuntiin, jotka ovat merkittäviä varhaiskasvatuksen järjestäjiä. Esityksestä aiheutuvien 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 koko järjestäjää tai palveluntuottajaa koskeva suunnitelma yhdenvertaisuuden edistämiseksi sen toiminnassa. Kunnissa tämä olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa osana kunnan viranomaisen yhdenvertaisuuden edistämisen- ja suunnitteluelvoitetta ja yksityisten palveluntuottajien kohdalla osana muuta suunnittelua. Järjestäjä- ja palveluntuottajakohtaisesta yhdenvertaisuuden edistämisestä ja yhdenvertaisuussuunnittelusta ei arvioida aiheutuvan lisäresurssointia 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 suunnitteluelvollisuudesta säädettyinä.

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.

Yhdenvertaisuussuunnitteluelvoitteen 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 kappaletta¹⁸ ja vuonna 2023 yhteensä 3222 kappaletta.¹⁹ Yhteensä kunnille arvioitiin aiheutuvan kunnallisten päiväkotien suunnitelmien laatimisesta kustannuksia noin 263 000 euroa, josta yhdenvertaisuussuunnittelun osuus olisi noin puolet.

¹⁸ Päiväkotien toimipaikkojen lukumäärätieto: Varhaiskasvatuksen tietokanta Varda, tilanne 31.12.2021, vastaus tietopyyntöön 21.6.2022.

¹⁹ Varhaiskasvatustoimijat ja –toimipaikat, Opetushallinnon tilastopalvelu Vipunen, sähköisenä osoitteessa <https://vipunen.fi/fi-fi/varhaiskasvatus/Sivut/Toimijat-ja-toimipaikat.aspx>, vierailtu 14.6.2024.

Myös yksityisissä päiväkodeissa suunnitelmien laatimiseen on arvioitu käytettävän yhden työntekijän työaikaa kaksi tuntia kussakin toimipaikassa. Suunnitteluelvoitetta koskevaa hallituksen esitystä laadittaessa yksityisiä päiväkoteja oli 999 kappaletta²⁰ ja vuonna 2023 yhteensä 960 kappaletta.²¹ 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 järjestettiin 221 kunnassa.²² 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 yhdenvertaisuussuunnitteluelvoitteista 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 yhdenvertaisuussuunnitteluelvoitetta 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 suunnitteluvollisuus varhaiskasvatuksessa säilyisi, ei suunnitteluelvoitteista 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 suunnitteluelvoitteen 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 vuodessa

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

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 velvoitteen osalta. Varhaiskasvatuksen suunnitteluelvoitteesta ja siihen liittyvästä valvontatehtävästä säädettäessä 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 työmäärää siinä määrin, että valtuutetun määrärahaa nostettiin 1 henkilötyövuoden kustannuksia vastaavalla määrällä (90 000 euroa).

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 keskitetympin. 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.²³ Varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnitteluelvoitteen valvonnasta säästetty 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. Työaika 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. Siten varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuuden edistämisen painopiste siirtyisi varhaiskasvatuksen toimipaikoilta kuntatasolle. Jo nykyisin kunnan yhdenvertaisuuden edistämistehtävään sekä yhdenvertaisuussuunnitteluun viranomaisena kuuluu koko kunnan toiminta, mukaan lukien varhaiskasvatus. Siten varhaiskasvatusta koskeva yhdenvertaisuuden edistämisen- ja suunnitteluelvoite olisi kuntien osalta ennen kaikkea selventävä. Varhaiskasvatukseen liittyvä yhdenvertaisuuden edistämistyö ja yhdenvertaisuussuunnittelu olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa osana kunnan yleistä yhdenvertaisuuden edistämisen- ja suunnittelutyötä.

²³ 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> .

Tällä hetkellä tiedossa ei ole tarkkoja tietoja siitä, kuinka laajalti kunnissa on ryhdytty laatimaan varhaiskasvatuksen toimipaikkakohtaisia yhdenvertaisuussuunnitelmia. Varhaiskasvatuksen järjestäjiä ja palveluntuottajia on kuitenkin koulutettu suunnitteluvaiheista. Varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnitteluvaihe 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 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.

Kun yhdenvertaisuuden edistämistyön painopiste varhaiskasvatuksessa siirtyisi toimipaikoista palvelun järjestäjä- ja tuottajatasolle, 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 edistämisen 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 edistämisen velvoitteita 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 henkilötyövuoden 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.

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. Yhdenvertaisuussuunnitteluvaikeuksien vaikutukset kohdistuvat näin ollen erityisesti pk-sektoriin. Vuonna 2023 yksityisiä päiväkoteja oli 960.²⁴

Varhaiskasvatusta tarjoaville yksityisille palveluntuottajille, kuten yksityisille päiväkodeille, toimipaikkakohtaisen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelman laatiminen on tarkoittanut hallinnollisia kustannuksia yhdenvertaisuussuunnitelmien laatimiseen ja jalkauttamiseen sekä lasten ja huoltajien osallistamiseen kuluvan 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 suunnitteluvaikeus säilyisi edelleen tasa-arvolaisissa, vähenisivät nämä kustannukset yhdenvertaisuussuunnitteluvaikeuksien poistossa 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 palveluntuottajakohtaisesti 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 keskittyä edistämään 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 edistämislaitteella olisi.

Säädettyä varhaiskasvatuksen toimipaikkakohtaisesta yhdenvertaisuussuunnitteluvaikeudesta 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 huomomaan 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.²⁵

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

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

²⁵ HE 148/2022 vp, s. 48.

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. Muutoksen käytännön vaikutuksia ei kuitenkaan voida täysin ennakoita, ja viime kädessä vaikutukset riippuvat siitä, miten hyvin eri toimijat sitoutuvat yhdenvertaisuuden tehokkaaseen edistämiseen toimipaikkakohtaisen suunnitteluvaiheen poistamisesta huolimatta. Ottaen huomioon edistämistoimenpiteille laissa asetetut vaatimukset, tulisi yhdenvertaisuutta edistävien toimenpiteiden kuitenkin 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. Tällöin ei saavutettaisi osallistamiseen liittyviä myönteisiä vaikutuksia. Lasten osallistamisen yhdenvertaisuussuunnitteluun on suunnitteluvaiheesta säädettyä 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 kynnyksiä keskustella henkilökunnan kanssa esimerkiksi yhdenvertaisuuden toteutumiseen liittyvistä huolista ja haasteista tai syrjintään liittyvistä kysymyksistä. Toimipaikkatasolla käytävää keskustelua on pidetty tärkeänä osana yhdenvertaisuuden edistämistä. Toisaalta 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 on mahdollista myös, vaikka tähän ei ole 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. Suurin 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 toimipaikkakoht-

taisesti 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 edistämisvelvoitetta koskeva pykälä kumottaisiin kokonaan. Tällöin poistuisi koko varhaiskasvatusta koskeva yhdenvertaisuuden edistämisvelvoite, ja palattaisiin ennen vuotta 2023 voimassa olleeseen oikeustilaan. Kuitenkin yhdenvertaisuuden edistämistä varhaiskasvatuksessa on pidetty tärkeänä. Koko yhdenvertaisuuden edistämisvelvoitteen poistuminen tarkoittaisi sitä, että yhdenvertaisuuden edistämisen myönteiset vaikutukset eivät toteutuisi. Koko velvoitteen poistaminen jättäisi erityisesti yksityisten toimijoiden toteuttaman varhaiskasvatuksen kokonaan yhdenvertaisuuden edistämisvelvoitteen ulkopuolelle, sillä kunnilla säilyisi joka tapauksessa viranomaisen yhdenvertaisuuden edistämisvelvoite. Tällöin laki ei velvoittaisi yksityisiä varhaiskasvatuksen palveluntuottajia arvioimaan yhdenvertaisuuden toteutumista tai ryhtymään toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Yhdenvertaisuuden edistämisvelvoitteet varhaiskasvatuksessa riippuisivat siten siitä, järjestääkö 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 edistämisvelvoitetta 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. Kuntien tehtäviä on päätetty keventää hallitusohjelman mukaisesti luopumalla varhaiskasvatuksen toimipaikkakohtaisesta yhdenvertaisuussuunnittelovelvoitteesta.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Tiedossa ei ole, että muissa maissa olisi säädetty nimenomaisesti yhdenvertaisuuden edistämisvelvollisuudesta 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 x.x.-x.x.2024. Lausuntopyyntö lähetettiin x taholle, mukaan lukien keskeisille ministeriöille ja viranomaisille sekä järjestöille. Tämän lisäksi kuka tahansa saattoi antaa lausunnon lausuntopalvelu.fi- palvelussa. Lausuntoja saatiin x taholta.

(osio täydennetään lausuntokierroksen jälkeen)

7 Säännöskohtaiset perustelut

6 a §. *Velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta varhaiskasvatuksessa.*

Pykälää ehdotetaan muutettavaksi yhdenvertaisuussuunnitelmien laatimisvelvoitteiden osalta siten, että velvoite laatia toimipaikkakohtaisia yhdenvertaisuussuunnitelmia poistuu. Sen sijaan jatkossa varhaiskasvatuksen järjestäjien ja palveluntuottajien tulisi laatia järjestäjä- tai palveluntarjoajakohdainen varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnitelma. Varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnitteluelvoitteen muuttaminen toimipaikkakohtaisesta järjestäjä- ja palveluntuottajakohdaiseksi keventäisi varhaiskasvatuksen järjestäjien ja palveluntuottajien velvoitteita sekä hallinnollista työtä erityisesti varhaiskasvatuksen toimipaikoissa.

Ehdotuksen mukaan pykälästä muutettaisiin sen 2 ja 3 momentit ja kumottaisiin 4 momentti. Pykälän 1 momentti jäisi voimaan nykyisen sisältöisenä.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä säädettäisiin nykyisten varhaiskasvatuksen toimipaikkakohtaisten suunnitelmien sijaan velvoitteesta laatia varhaiskasvatuksen järjestäjää ja palveluntuottajaa koskeva yksi suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Kuten aiempi suunnitteluelvoite, 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 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.

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 suunnittelovelvoite 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 tarkasteltaisiin yhtenä 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 suunnittelovelvoitteen yhteydessä ei ole säädetty nimenomaisista kuulemisvelvoitteista. Kuulemisia voitaisiin kuitenkin toteuttaa esimerkiksi yhdenvertaisuustilanteen arvioimiseksi varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan harkinnan mukaan.

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.

Kuten ennen varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnittelusta säätämistä, ehdotetun muutoksen myötä esiopetuksen huomioiminen yhdenvertaisuussuunnittelussa riippuisi siitä, missä sitä järjestetään. Osana koulujen toimintaa järjestettävä esiopetus huomioitaisiin osana koulujen yhdenvertaisuussuunnittelua. Sen sijaan varhaiskasvatuksen osana järjestettävä esiopetus huomioitaisiin osana varhaiskasvatuksen yleisempää 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 seuranta. Edistämistoimenpiteet tulee myös mitoitaa toiminnan kehittämistarpeisiin sekä henkilö- ja muihin resursseihin nähden riittäviksi ja sopiviksi.²⁶ 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.

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

²⁶ HE 19/2014 vp, s. 61.

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.²⁷ Pykälän 2 momentin syrjäntäkiellon 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.²⁸ 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.²⁹

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.³⁰

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.³¹

Nyt ehdotettava muutos, jolla poistettaisiin varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajia koskeva velvollisuus laatia toimipaikkakohtaisia yhdenvertaisuussuunnitelmia, ei suoraan aseta

²⁷ HE 309/1993 vp, s. 42—43 ja esim. PeVL 55/2016 vp, s. 2.

²⁸ HE 309/1993 vp, s. 45, PeVM 25/1994 vp, s. 7.

²⁹ Mm. PeVL 26/2017 vp, s. 37.

³⁰ HE 309/1993 vp, s. 75.

³¹ PeVL 1/2017 vp, s. 4.

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 kielteisillä vaikutuksilla erityisesti syrjinnän vaarassa oleviin lapsiin ja heidän perheisiinsä. Ehdotetun muutoksen käytännön vaikutuksia ei kuitenkaan voida täysin ennakoita, ja viime kädessä vaikutukset riippuisivat siitä, miten hyvin eri toimijat sitoutuisivat yhdenvertaisuuden tehokkaaseen edistämiseen toimipaikkakohtaisen suunnitteluvaiheen poistamisesta huolimatta. Toimipaikkakohtaisissa yhdenvertaisuussuunnitelmissa kyse ei ole vielä voimaan tulleista velvoitteista, eikä yhdenvertaisuuden edistämistä ja suunnitteluvaihe ehdotetun muutoksen myötä kokonaan poistuisi laista varhaiskasvatuksesta osalta. Varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnitteluvaiheen 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 lainsäätämisyksityksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

yhdenvertaisuuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 6 a §:n 4 momentti sekä
muutetaan 6 a §:n 2 ja 3 momentti, seuraavasti:

6 a §

Velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta varhaiskasvatuksessa

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.

(kumotaan 4 momentti)

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä . .20

Pääministeri

Petteri Orpo

Oikeusministeri Leena Meri

Laki

yhdenvertaisuuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 6 a §:n 4 momentti sekä
muutetaan 6 a §:n 2 ja 3 momentti, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

6 a §

6 a §

Velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta varhaiskasvatuksessa

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.

Edellä 1 ja 2 momentissa säädetystä poiketen kunta vastaa siitä, että sen alueella toimiville perhepäivähoidon ja kunnallisen avoimen varhaiskasvatustoiminnan toimijoille

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.

(kumotaan 4 momentti)

Voimassa oleva laki

Ehdotus

*laaditaan toimipaikkakohtaisen suunnitelman
sijaan yhteistyössä näiden toimijoiden kanssa
yhteiset yhdenvertaisuussuunnitelmat.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..