Minna Antila, Maria Salenius, Jarkko Lahtinen

Työelämä ja tasa-arvovaliokunnan lausuntopyyntö

Lausunto Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi HE 148/2022 vp

[Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyvistä laeiksi. Kuntaliitto on antanut laajemman lausunnon esitysluonnoksesta 19.5.2022 oikeusministeriölle.

Kuntaliitto toteaa, että kunnilla on viranomaisena velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta. Yhdenvertaisuuden edistämisestä säädetään yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014). Kuntien on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista omassa toiminnassaan ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Edistämistoimenpiteiden on oltava kunnan toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia.

Kunnilla on myös oltava suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi.

Velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta varhaiskasvatuksessa

Kuntaliitto toteaa, että varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen järjestäminen on kunnille lakisääteinen velvoite. Tällä hetkellä yhdenvertaisuuslaki ei edellytä suunnitelman laadintaa yhdenvertaisuuden edistämiseksi varhaiskasvatuksessa toisin kuin muussa koulutuksessa. Kuntaliitto korostaa, että kunnalle varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnitelman laatiminen olisi uusi velvoite.

Kuntaliitto toteaa, että varhaiskasvatuslain (540/2018) mukaan varhaiskasvatuksen tavoitteena on muun muassa edistää yhdenvertaisuutta ja sukupuolten tasa-arvoa sekä antaa valmiuksia ymmärtää ja kunnioittaa yhteistä kulttuuriperinnettä sekä kunkin kielellistä, kulttuurista, uskonnollista ja

CC BY ND

Suomen Kuntaliitto
www.kuntaliitto.fi
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
www.kommunforbundet.fi
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi

katsomuksellista taustaa (3 §). Myös Opetushallituksen määräämissä varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa kuvataan tarkemmin varhaiskasvatustoiminnan toteuttamista osallisuuden, yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon osalta. Lisäksi kuntien ja yksityisten palveluntuottajien on laadittava paikalliset varhaiskasvatussuunnitelmat valtakunnallisten perusteiden pohjalta. Kuntaliitto muistuttaa, että edellä mainittujen suunnitelmien lisäksi varhaiskasvatuksessa laaditaan jokaiselle lapselle henkilökohtainen varhaiskasvatussuunnitelma.

Kuntaliitto pitää tärkeänä yhdenvertaisuuden edistämistä varhaiskasvatuksessa. Varhaiskasvatuslakiin kirjattuna tavoitteena on jo nyt 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. Tavoitteen osalta varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa on tarkemmin avattu miten osallisuutta, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa tulee varhaiskasvatustoiminnassa edistää.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan, vaikka erillistä yhdenvertaisuussuunnitelmaa ei varhaiskasvatuksessa laadita, suunnitelmallista yhdenvertaisuustyötä toteutetaan jo varsin laajasti ja kokonaisvaltaisesti alle kouluikäisten lasten kohdalla. Kuntaliiton mielestä nykyisiä suunnitelmien sisältöjä kehittämällä ja lisäämällä niiden osalta tarkentavia kirjauksia yhdenvertaisuuden toteuttamisen osalta päästään kuntien osalta esitettyyn tavoitetilaan. Uusien suunnitelmien toimipistekohtainen laadintavelvoite lisää hallinnollista työtä ja aiheuttaa esimerkiksi varhaiskasvatuksen johtajille, opettajille, sosionomeille ja lastenhoitajille tehtäviä, jotka vievät työn tekemisen resurssia pois lapsiryhmätyöstä. Asia on tärkeä ja sitä voidaan edistää ja edelleen parantaa lisäämättä erillisiä suunnitelmia ja velvoitteita niiden osalta.

Yhdenvertaisuusosaamisen kehittämistä tulisi lisäksi edistää varhaiskasvatukseen kelpoistavissa koulutuksissa ja täydennyskoulutuksella. Esityksen mukaan yhdenvertaisuustyön jalkauttaminen jäisi vajaaksi, mikäli suunnitelma ei olisi toimipaikkakohtainen, mutta Kuntaliitto katsoo, että jalkauttamisen onnistuminen ei ole kiinni tästä.

Kuntaliitto pitää tärkeänä henkilöstön yhdenvertaisuustietoisuuden lisäämistä ja henkilöstön koulutusta yhdenvertaisuuden edistämiseksi myös varhaiskasvatuksen kaikissa toimintamuodoissa. Kyse olisi ennen kaikkea toimintatapojen muutoksista arkitilanteissa.

Taloudelliset vaikutuksen varhaiskasvatuksen osalta

Esityksessä arvioidaan, että tasa-arvo ja yhdenvertaisuussuunnitelmia ensimmäistä kertaa laadittaessa niiden laatimiseen käytettäisiin kunnallisissa

päiväkodeissa aikaa kaksi tuntia ja tähän voisi sisältyä koulutukseen osallistuminen. Kuntaliitto pitää tätä työaika-arviota ja sen pohjalta laskettuja kuluja aivan liian alhaisina. Suunnitelman laatimiseen tarvittava pohjatyö, tiedonhaku, yhteistyö ja suunnitelman laatiminen vievät huomattavasti enemmän aikaa. Kuntaliitto muistuttaa, että kustannuksia syntyy myös suunnitelman päivittämisestä ja sen jalkauttamisesta, joten todellisuudessa kustannukset nousevat huomattavan paljon suuremmiksi. Yhden henkilön osallistuminen koulutukseen ei turvaa suunnitelmaosaamisen vahvistumista ja suunnitelman jalkautumista käytäntöön. Pelkkä suunnitelma ei automaattisesti muuta toimintaa.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että mahdollisen suunnitelman laadinnassa tulee hyödyntää koko henkilöstöä. Koska varhaiskasvatuksen henkilöstömitoitukset ovat erittäin tiukat, eikä niistä voi juuri millään perusteella poiketa on haastavaa löytää aikaa uusien suunnitelmien laatimiselle. Suunnitelmien tekemisen osalta on vaikutusta työaikaan sekä sijaistoimintaan ja näin ollen varhaiskasvatuksen järjestämiskustannuksiin. Kuntaliitto muistuttaa myös varhaiskasvatuksen kelpoisen henkilöstön saatavuuteen liittyvistä olemassa olevista haasteista. Kaikkien uusien vaatimusten toteuttaminen hankaloittaa muutenkin vaikeaa henkilöstötilannetta entisestään. Kuntaliitto vaatii, että kustannuslaskelmat tulee arvioida uudelleen ja huomioida suunnitelmien laatimiseen vaadittava henkilöstöresurssi kaikkine tarpeineen esitettyä laajemmin.

Häirintä

Ihmisryhmiin kohdistuva häirintä on viime vuosina lisääntynyt ja muuttunut entistä vakavammaksi muodoiltaan. Kuntaliitto pitää tätä kehitystä erityisen huolestuttavana. Kuntaliitto ei kuitenkaan kannata erillistä mainintaa varhaiskasvatuksen järjestäjän, palveluntuottajan ja koulutuksen järjestäjästä lisättävän lakiin. Tämä mahdollinen kirjaus on kuntien osalta vaativa koskiessaan tulevaisuudessa kuntien suurinta toimialaa.

Varhaiskasvatuksen ja koulutuksen järjestäjät lähtökohtaisesti puuttuvat häirintään jo nykyisen lainsäädännön puitteissa. Ehdotus vaatisi resursseja osaamisen vahvistamiseen, jotta häirintä tunnistettaisiin vielä nykyistä paremmin ja siihen osattaisiin puuttua vieläkin systemaattisemmin.

Kuntaliitto huomauttaa, että asian vieminen lautakuntaan ilman yksilöityä asianomistajaa voi aiheuttaa kunnan ja muiden viranomaisten näkökulmasta vaikeaselkoisia tilanteita. Tämän sijasta tulisi panostaa ohjeistukseen, neuvontaan ja hyvään vuorovaikutukseen muiden viranomaisten kanssa. Arvioiminen edellyttäisi kuitenkin erillistä tarkempaa vaikutusten arviointia.

Kohtuulliset mukautukset

Esityksessä ehdotetaan yhdenvertaisuuslain 15 §:n kohtuullisia mukautuksia koskevaa säännöstä muutettavaksi siten, että kohtuulliset mukautukset voivat koskeva myös sisällöllisiä muutoksia eli kunnan ja muun viranomaisen palvelun sisältöä. Sen vuoksi pykälän 1 mom. muotoilu ehdotetaan nykyisen viranomaisessa asioinnin sijaan muutettavaksi siten, että vammaisella henkilöllä on nimenomaisesti mahdollisuus saada myös viranomaisen palveluita. Perustelujen mukaan erityisesti viranomaisen palvelun sisällölliset mukautukset tulisivat kysymykseen palvelun järjestämistavan sopivuutta koskevassa harkinnassa. Lisäksi perusteluissa todetaan, että velvollisuus kohtuullisiin mukautuksiin ei rajoitu vain tilanteisiin, joissa vammainen henkilö on pyytänyt kohtuullista mukautusta vaan velvollisuus on olemassa myös silloin, kun mahdollisen kohtuullisiin mukautuksiin velvoitetun olisi tullut ymmärtää, että henkilöllä on vamma, joka saattaa edellyttää kohtuullisten mukautusten tekemistä, jotta poistettaisiin esteet hänen oikeuksiensa käyttämiselle. Säännöksen 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi myös korostus, jonka mukaan mukautusten kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan ensisijaisesti huomioon vammaisen henkilön tarpeet.

Ehdotettu kohtuullisten mukautusten epäämistä koskevan syrjintäperiaatteen muuton on kuntien ja muiden viranomaisten kannalta merkittävä. Kuntaliiton näkemyksen mukaan määritelmä ”voi saada viranomaisen palveluita” on sekä lainsoveltajan että syrjintäsuojan kannalta liian avoin ja siten ongelmallinen oikeusvarmuuden näkökulmasta. Säännös aiheuttaa merkittävää epävarmuutta lain soveltamistilanteessa.

Riippuen siitä, minkälainen sisältö kohtuullisille mukautuksille jatkossa annetaan, ne voivat myös aiheuttaa suuria kustannuksia kunnille ja muille viranomaisille. Kuntaliitto on aiemmin esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa toivonut, että esityksen perusteluihin olisi lisätty konkreettisia esimerkkejä kohtuullisista ja kohtuuttomista mukautumista, jotta kohtuullisten mukautusten rajat tulisivat esille.

Kuntaliitto katsoo, että esitystä tulee arvioida vielä tarkemmin myös kuntien perustuslaissa turvatun itsehallinnon näkökulmasta. Perustuslain mukaan kuntien tehtävistä tulee säätää lailla ja valtion tulee korvata kunnille uudet ja laajenevat tehtävät rahoitusperiaatteen ja rahoituslainsäädännön mukaisesti.

Hyvitys

Kuntaliitto pitää perusteltuna, että esityksen jatkovalmistelun aikana esitysluonnoksen 26 §:ään sisältynyttä ehdotusta hyvityksen määräämisestä

lautakunnassa on muutettu siten, että lautakunnalle ei enää esitetä oikeutta tehdä hyvityksen määräämistä koskevaa sitovaa päätöstä.

Huomioita arvioiduista vaikutuksista

Osa esitetyistä asioista koskee kuntia laajemmin, osa suppeammin. On keskeistä, että vaikutuksia arvioidaan etukäteen ja niiden toteutumista seurataan myös jälkikäteen. Esityksessä on myönteistä, että vaikutusten osalta arvioinneissa on huomioitu näkökulmia monipuolisesti ml. lapsiin ja perheisiin kohdistuvat vaikutukset. On tärkeä saada mahdollisimman tarkkoja arvioita kunnille esitettyjen uudistusten aiheuttamista lisäkustannuksista. Aiheutuvat kustannukset tulee korvata ja kustannuksia tulee seurata myös pidemmällä aikavälillä.

Sinänsä kehitys, joka vahvistaa yhdenvertaisuutta yhteiskunnassamme ja vähentää rakenteellista syrjintää on tärkeää. Kuntaliiton näkemyksen mukaan samaan lopputulokseen voidaan kuitenkin päästä nykyisilläkin toimenpiteillä, kuten toimintatapojen uudistamisella, ohjauksella, neuvonnalla ja osaamisen kehittämisellä lainsäädäntömuutosten sijaan.

SUOMEN KUNTALIITTO

Terhi Päivärinta
johtaja

Minna Antila
lakimies