OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto **Asiantuntijalausunto**

Neuvotteleva virkamies Jasmiina Jokinen 7.10.2024

Oikeusministeriön lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuslain 6 a §:n muuttamisesta (HE 105/2024 vp)

Eduskunnan sivistysvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä laiksi yhdenvertaisuuslain 6 a §:n muuttamisesta (HE 105/2024 vp).

Oikeusministeriö lausuu kunnioittaen seuraavaa.

1 Hallituksen esityksen tausta ja valmistelu

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 jokaisessa varhaiskasvatuksen toimipaikassa tulee laatia suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Poikkeuksen muodostavat perhepäivähoidon ja kunnallisen avoimen varhaiskasvatuksen toimijat, joille kunta laatii yhteiset yhdenvertaisuussuunnitelmat.

Lakimuutokseen sisältyi siirtymäsäännös, jonka mukaisesti yhdenvertaisuuslain 6 a §:n mukaisten suunnitelmien tuli olla laadittuina viimeistään 1.6.2025.

Samanaikaisesti yhdenvertaisuuslain muutosten kanssa naisten ja miesten tasa-arvosta annettuun lakiin (609/1986) eli tasa-arvolakiin lisättiin vastaava säännös tasa-arvosuunnittelusta varhaiskasvatuksessa.

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Meritullinkatu 10 00170 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan kaikkien kuntien toimintaedellytyksiä vahvistetaan jatkamalla normien purkamista nykyisestä kuntien tehtäväkentästä. Tarkoitusta varten hallitus käynnistää kuntien normituksen keventämisohjelman. 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. Myös Kuntaliitto on omassa normienpurkua koskevassa esityksessään esittänyt sellaisten varhaiskasvatuksen toimipistetasoisten suunnitelmavelvoitteiden kumoamista, joista on olemassa myös kuntatasoinen suunnitelmavelvoite, mainiten esimerkkeinä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmat.

Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys on laadittu virkatyönä oikeusministeriössä. Hallituksen esityksen luonnoksesta järjestettiin lausuntokierros 4.7.-6.8.2024. Lisäksi hallituksen esitystä on käsitelty kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunnan kokouksessa 10.9.2024.

2 Hallituksen esityksen keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yhdenvertaisuuslain 6 a §:ää siten, että varhaiskasvatuksen järjestäjillä ja palveluntuottajilla ei enää olisi velvoitetta laatia toimipaikkakohtaisia varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnitelmia.

Varhaiskasvatuksen järjestäjien ja palveluntuottajien tulisi edelleen 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 kuitenkin jatkossa tehdä yhteisesti koskemaan kaikkia varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan vastuulla olevia toimipaikkoja.

Poikkeuksen suunnitteluvelvoitteeseen muodostaisivat perhepäivähoidon ja kunnallisen avoimen varhaiskasvatuksen toimijat. Näiden osalta yhdenvertaisuussuunnittelusta vastaisi kunta osana kunnan varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnittelua.

Esitys liittyy valtion vuoden 2025 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025. Esitykseen sisältyvän siirtymäsäännöksen mukaan lain 6 a §:ssä mainittujen suunnitelmien tulisi olla laadittuina vuoden kuluessa lain voimaantulosta.

Esitys ei vaikuttaisi tasa-arvolain sääntelyyn varhaiskasvatuksen tasa-arvosuunnitelmista, jotka tulisi edelleen laatia toimipaikkakohtaisesti.

3 Esityksen arvioidut vaikutukset

3.1 Vaikutukset kunnille ja varhaiskasvatuksen yksityisille palveluntuottajille

Esityksellä vähennettäisiin kuntien tehtäviä, kun varhaiskasvatuksen toimipaikkakohtaisia yhdenvertaisuussuunnitelmia ei tarvitsisi enää laatia. Työaikaa säästyisi ennen kaikkea varhaiskasvatuksen toimipaikoissa, mikä mahdollistaisi työajan käytön muihin tehtäviin, kuten lasten parissa tehtävään työhön. Varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuuden edistäminen ja suunnittelu voitaisiin kunnissa toteuttaa esimerkiksi osana kunnan viranomaisvelvoitetta edistää yhdenvertaisuutta ja laatia viranomaisen yhdenvertaisuussuunnitelma.

Myös yksityisten varhaiskasvatuksen palveluntuottajien piirissä ehdotettu muutos säästäisi varhaiskasvatuksen toimipaikoissa suunnitelmien laatimiseen käytettyä työaikaa, ja mahdollistaisi työajan käytön muuhun työhön. Yksityisen varhaiskasvatuksen palveluntuottajan yhdenvertaisuussuunnitelma voitaisiin tehdä yhteisesti kaikkia palveluntuottajan toimipaikkoja koskien ja osana muuta suunnittelu- ja arviointityötä. Eniten työn voi arvioida keventyvän suurten varhaiskasvatuksen palveluntuottajien kohdalla, jotka voisivat keskitetymmin edistää yhdenvertaisuutta.

3.2 Taloudelliset vaikutukset

Esitys vähentäisi varhaiskasvatuksen toimipaikoissa yhdenvertaisuussuunnitelman laatimiseen ja päivittämiseen käytettyä työaikaa. Tätä kautta esityksestä aiheutuisi myös säästöjä kunnille ja yksityisille varhaiskasvatuksen palveluntuottajille.

Esityksen mukaan kunnilla ja varhaiskasvatuksen yksityisillä palveluntuottajilla säilyisi edelleen yleinen velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta sekä laatia yhdenvertaisuussuunnitelma, mutta suunnitelman voisi jatkossa tehdä koskemaan yhteisesti kaikkia kyseisen järjestäjän tai palveluntuottajan toimipaikkoja. Kunnissa tämä olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa osana kunnan viranomaisen yhdenvertaisuuden edistämis- ja suunnitteluvelvoitetta ja yksityisten palveluntuottajien kohdalla osana muuta suunnittelua. Järjestäjä- ja palveluntuottajakohtaisesta yhdenvertaisuuden edistämisestä ja yhdenvertaisuussuunnittelusta ei arvioida aiheutuvan lisäresursointia vaativaa työtä.

Esityksen vaikutusarvioinnissa on tukeuduttu laskelmiin, jotka laadittiin varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnitteluvelvollisuudesta säädettäessä (HE 148/2022 vp, s. 41-42). Tällöin on arvioitu varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnittelun kustannusten aiheutuvan yhdenvertaisuussuunnitelman laatimiseen sekä päivittämiseen käytettävästä työajasta. Suunnitelmasta tiedottamisen, lasten, huoltajien ja henkilöstön osallistumisen ja kuulemisen sekä suunnitelman toteuttamisen on arvioitu toteutuvan osana normaalia varhaiskasvatusarkea. Samaan aikaan yhdenvertaisuuslain muutosten kanssa säädettiin velvoitteesta laatia varhaiskasvatuksen tasa-arvosuunnitelmat. Kustannukset

laskettiin yhteisesti yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmille, sillä esityksessä arvioitiin, että suunnitelmat lähtökohtaisesti laadittaisiin yhteisesti.

Suunnitteluvelvoitteista säädettäessä on arvioitu, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelman laatimiseen käytettäisiin kussakin päiväkodissa 2 tuntia. Kuntatasolla laadittaviin perhepäivähoidon ja kunnallisen avoimen varhaiskasvatuksen suunnitelmiin on arvioitu käytettävän kumpaankin noin 2,5 tuntia työaikaa. Suunnitelmien päivittämiseen käytettävän työajan on arvioitu olevan noin 1/3 suunnitelman laatimiseen kuluvasta ajasta vuosittain.

Esitykseen ei sisälly muutoksia tasa-arvolain mukaiseen suunnitteluvelvoitteeseen, eli esityksestä huolimatta varhaiskasvatuksen toimipaikoissa olisi edelleen laadittava tasa-arvosuunnitelmat. On arvioitu, että mikäli yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmat laaditaan erikseen, niihin on käytettävä enemmän aikaa kuin suunnitelmat yhdessä laadittaessa, sillä useita suunnitelmiin sisältyviä seikkoja voidaan käsitellä samanaikaisesti. Tämän vuoksi arvioidaan, että yhdenvertaisuuslain mukaisen toimipaikkakohtaisen suunnitteluvelvoitteen poisto vähentäisi suunnitelmien laatimiseen käytettävää työaikaa noin 1/3.

Kunnille varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmien laatimisesta aiheutuneet kustannukset on korvattu kuntien peruspalvelujen valtionosuuden kautta. Vuodesta 2024 alkaen tämä korvaus on ollut 125 000 euroa vuodessa. Ottaen huomioon peruspalvelujen valtionosuuksien indeksitarkistukset vuoden 2023 jälkeen, olisi nyt ehdotetusta muutoksesta aiheutuva säästö kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen yhteensä noin 43 904 euroa vuodessa vuodesta 2025 alkaen.

3.3 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 säädettäessä tehtyä arviointia siitä, millaisia vaikutuksia edistämisvelvoitteella olisi. Vastaavia arvioita yhdenvertaisuussuunnittelun myönteisistä vaikutuksista tehtiin myös käsiteltävänä olevaa ehdotusta koskeneella lausuntokierroksella.

Varhaiskasvatuksen toimipaikkakohtaisen yhdenvertaisuussuunnittelun on arvioitu vaikuttavan myönteisesti lapsiin. 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 huomaamaan syrjiviä asenteita ja rakenteita helpommin ja se voi edistää erityisesti heikoimmassa asemassa

sekä syrjinnän vaarassa olevien lasten ja lapsiperheiden oikeuksien toteutumista. Yhdenvertaisuussuunnittelun on myös arvioitu parantavan henkilökunnan mahdollisuuksia ottaa lasten tilanteet huomioon ja kiinnittävän huomion aktiiviseen yhdenvertaisuuden edistämiseen ja toteuttamiseen.

Kun yhdenvertaisuussuunnittelu esityksen mukaan siirtyisi toimipaikkatasolta ylemmälle tasolle, on riskinä, että yhdenvertaisuuden edistäminen jää aiempaa yleisemmälle tasolle, eikä siinä huomioida esimerkiksi eri toimipaikkojen erityispiirteitä, asiakkaiden tarpeita tai muita seikkoja, 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. Heitä ovat esimerkiksi vammaiset lapset, sateenkaarilapset ja sateenkaariperheissä elävät lapset sekä maahanmuuttajataustaiset ja eri vähemmistöihin kuuluvat lapset.

Laista ehdotetaan poistettavaksi nimenomainen velvoite kuulla lapsia ja näiden huoltajia edistämistoimenpiteistä, sekä velvoite laatia suunnitelma yhteistyössä henkilöstön kanssa. Sääntely vastaisi siten tältä osin viranomaisen yleistä yhdenvertaisuuden edistämisvelvoitetta, johon ei myöskään ole liitetty nimenomaisia säännöksiä kuulemis- ja osallistamisvelvoitteista. Toimipaikkatasolla käytävää keskustelua on pidetty tärkeänä yhdenvertaisuussuunnittelun tavoitteiden saavuttamiseksi. Muutoksesta huolimatta myös jatkossa yhdenvertaisuustilannetta selvitettäessä sekä toimenpiteitä suunnitellessa ja toimeen pantaessa voidaan keskustella henkilökunnan, lasten ja heidän huoltajiensa kanssa sen mukaan kuin varhaiskasvatuksen järjestäjä tai palveluntuottaja harkitsee tarkoituksenmukaiseksi.

Viime kädessä muutoksen vaikutukset riippuvat siitä, miten hyvin yhdenvertaisuuden edistämiseen ja yhdenvertaisuussuunnitteluun velvoitetut toimijat toteuttavat velvoitteitaan. Edistämistoimenpiteiden tulee edelleen lain mukaan olla varhaiskasvatuksen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia. Tämä edellyttää konkreettisia toimenpiteitä, jotka vaikuttavat myös toimipaikkojen tasolla. Edistämistoimien tehokkuus tarkoittaa paitsi arvioinnin tekemistä yhdenvertaisuuden edistämisen näkökulmasta merkityksellisistä toiminnoista, myös tavoitteiden asettamista ja niiden saavuttamisen säännöllistä seurantaa. Edistämistoimenpiteet tulee myös mitoittaa toiminnan kehittämistarpeisiin sekä henkilö- ja muihin resursseihin nähden riittäviksi ja sopiviksi. Toimenpiteiden tulisi käytännössä pohjautua yhdenvertaisuustilanteesta tehtyyn selvitykseen. Myös toimenpiteiden toimeenpanosta tulisi huolehtia.

Esitys aiheuttaisi tiettyjä eroavaisuuksia suunnitteluvelvoitteissa riippuen toisaalta syrjintäperusteesta ja toisaalta koulutusasteesta. Varhaiskasvatuksessa tulisi edelleen laatia toimipaikkakohtaisesti tasa-arvosuunnitelma, jolloin huomioon otetaan syrjintäperusteista sukupuoli, sukupuoli-identiteetti ja sukupuolen ilmaisu, mutta ei yhdenvertaisuuslain mukaisia syrjintäperusteita. Varhaiskasvatus eroaisi

yhdenvertaisuussuunnittelun osalta myös muista koulutusasteista, joita koskien tulee laatia toimipaikkakohtaiset yhdenvertaisuussuunnitelmat. Esiopetus tulisi huomioitavaksi toimipaikkatasoisessa yhdenvertaisuussuunnitelmassa silloin, kun se tapahtuu koulun yhteydessä, kun taas varhaiskasvatuksen yhteydessä tapahtuva esiopetus tulisi huomioiduksi varhaiskasvatuksen ylemmän tason yhdenvertaisuussuunnitelmassa.