



20.5.2014

Dno 7/001/2014

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Hallituksen esitys yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 19/2014)

Yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain uudistuksen valmistelu alkoi vuonna 2007. Valmistelutyö on ollut perusteellista ja sisältänyt lausunto – ja kuulemiskierroksia eri vaiheissa. Myös Opetushallitus on tullut kuulluksi valmistelun aikaisemmissa vaiheissa. Näissä yhteyksissä Opetushallitus on kiinnittänyt paljon huomiota yhdenvertaisuus- ja tasa-arvotyön pedagogisiin näkökohtiin, joita ei juurikaan käsitellä enää tässä lausunnossa, vaan kiinnitetään huomiota lähinnä koulujen ja oppilaitosten tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnittelua koskeviin säännöksiin.

Lainsäädäntöuudistuksen tavoitteena on ollut yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa ja syrjintää koskevan lainsäädännön yhtenäistäminen sekä ajantasaistaminen yhteiskunnassa vallitsevia käsitteitä vastaavaksi. Lisäksi lainsäädännön alaa on jossain määrin laajennettu ja säädetty menettelyistä, joilla lainsäädännön toteutumista tehostetaan. Opetushallitus pitää uudistukselle asetettuja tavoitteita oikeina ja kannattaa esitettyjä muutoksia seuraavin kommentein ja huomioin.

Yhdenvertaisuuslaki

Määritelmät (*Yhdenvertaisuuslaki 4 §*)

Opetushallitus pitää hyvänä, että yhdenvertaisuuslain määritelmiä koskevaan 4 §:ään on lisätty määritelmä koulutuksen järjestäjistä ja että yhdenvertaisuuden edistämismääräys on osoitettu myös koulutuksen järjestäjälle eikä vain yksittäiselle koululle tai oppilaitokselle. Oppilaitosten tasa-arvosuunnittelussa ilmenneiden puutteiden perusteella (ks. Tasa-arvosuunnitelmien seuranta. Lukioiden, ammatillisten oppilaitosten ja vapaan sivistystyön oppilaitosten tasa-arvosuunnittelu, Opetushallitus 2010) voi todeta, että yhdenvertaisuuden edistäminen on tarkoituksenmukaista liittää osaksi sitä tavoiteasetantaa, ohjausta ja seurantaa, jota koulutuksen järjestäjä oppilaitoksiin kohdistaa. Yhdenvertaisuuden edistämismääräys on tarkoituksenmukaista osoittaa koulutuksen järjestäjälle myös sen vuoksi, että se käyttää viimekätistä toimivaltaa oppilaitosta koskevissa asioissa. Koulutuksen järjestäjä – käsite on myös koululainsäädännön systematiikan näkökulmasta parempi määrittely kuin oppilaitos.

Yhdenvertaisuuden edistämismääräys (*Yhdenvertaisuuslaki 6 §*)

Koulutuksen järjestäjälle lain 6 §:n 1 momentissa säädettyä yhdenvertaisuuden edistämismääräystä ja sen sisältöä on tarkennettu. Opetushallituksella ei tältä osin ole kommentoitavaa; uusi 1 momentti vaikuttaa onnistuneelta.

20.5.2014

Dno

Pykälän 2 momentissa säädetään yhdenvertaisuussuunnitelmasta. Tältä osin Opetushallitus kiinnittää huomiota siihen, että koulutuksen kentässä toimivalla, lasten ja nuorten parissa työskentelevällä henkilöstöllä tulee olla valmiudet ja välineet käsitellä yhdenvertaisuuteen kuuluvia, monelta osin hienovaraisia asioita eri ikäryhmien tarpeet ja edellytykset huomioon ottaen. Henkilöstöä on koulutettava ja tuettava osaamisen kehittämisessä tältä osin. Sisäasiainministeriö on antanut suositukset yhdenvertaisuussuunnitelman sisällöiksi (SM003:00/2009). Tätä ja muuta vastaavaa tukimateriaalia on kehittävä oppilaitosten yhdenvertaisuussuunnittelua paremmin tukeväksi.

Hallituksen esityksen mukaan yhdenvertaisuussuunnitelma olisi mahdollista laatia erilliseksi suunnitelmaksi tai sisällyttää johonkin muuhun suunnitteluasiakirjaan, kuten tasa-arvosuunnitelmaan tai opetussuunnitelmaan. Opetushallitus pitää tätä tarkoituksenmukaisena menettelynä. On myös ilmeistä, että oppilaitokset tulevat suosimaan yhteisiä suunnitelmia tai suunnitelman sisällyttämistä opetussuunnitelmaan. Suunnitelmien yhdistäminen edellyttää suunnitteluprosessien yhteensovittamista. Tältä osin suurimman muodollisen kysymyksen herättää 6 §:n 3 momentti.

Pykälän 3 momentissa säädetään kuulemisvelvoitteesta. Säännöksen mukaan oppilaille ja heidän huoltajilleen sekä opiskelijoille tai heidän edustajilleen tulee varata mahdollisuus tulla kuulluksi edistämistoimenpiteistä, toisin sanoen yhdenvertaisuussuunnitelmasta, jossa toimenpiteet määritellään. Tasa-arvolaisissa säädetyn tasa-arvosuunnitelman osalta puolestaan ehdotetaan säädettäväksi, että tasa-arvosuunnitelma tulee laatia yhteistyössä henkilöstön ja oppilaiden tai opiskelijoiden kanssa. Yhdenvertaisuuslain perusteluissa ei ole avattu sitä, miksi asianosaisten osallistamisessa on päädytty kuulemiseen eikä tasa-arvolain mukaiseen yhteistyössä tekemiseen, mikä sinällään Opetushallituksen käsityksen mukaan soveltuisi myös yhdenvertaisuussuunnitelman laatimiseen ja asianosaisten osallistamiseen.

Osallistamisen muotona yhteistyössä tekeminen on rakentavampi ja tehokkaampi toimintatapa kuin kuuleminen, joka menettelynä on oikeuselämässä muodollisempi ja liittyy usein viranomaismenettelyihin. Lasten ja nuorten kohdalla yhteistyössä tekeminen mahdollistaa myös paremmin ikään ja kehitystasoon liittyvien näkökohtien huomioon ottamisen. Osa suunnitelmien sisältämisestä näkökohdista on erittäin käsitteellisiä ja perusopetuksen alkuvaiheissa oleville liian vaativia ymmärrettäväksi.

Lisäksi on huomattava, että osallistettavien piiri on tasa-arvolaisissa ja yhdenvertaisuuslaisissa erilainen. Tasa-arvosuunnitelma tehdään yhteistyössä henkilöstön ja oppilaiden tai opiskelijoiden kanssa, kun yhdenvertaisuuslaista tulee varata tilaisuus tulla kuulluksi edellä mainittujen lisäksi myös huoltajille ja opiskelijoiden edustajille.

Edellä todettujen näkökohtien vuoksi Opetushallitus esittää, että asianosaisten osallistamiseksi säädetty yhdenvertaisuuslain 6 §:n 3 momentin mukainen kuulemisvelvollisuus muutetaan vastaamaan tasa-arvolaisissa säädettyä tasa-arvosuunnitelmaa koskevaa menettelyä vastaavaksi eli yhteistyössä tekemisen velvoitteeksi. Muutos voitaisiin toteuttaa muutamalla yhdenvertaisuuslain 6 §:n 2 ja 3 momentti kuulumaan tasa-arvolain 5a §:ää mukailten seuraavasti:

20.5.2014

Dno

2 momentti

Koulutuksen järjestäjä *vastaa siitä, että oppilaitoksella on yhteistyössä oppilaiden tai opiskelijoiden kanssa laadittu* suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi.

3 momentti

Koulutuksen järjestäjän ja sen ylläpitämän oppilaitoksen on varattava *oppilaiden huoltajille* mahdollisuus tulla kuulluksi edistämistoimenpiteistä.

Näin säädettyinä sekä tasa-arvosuunnitelma että yhdenvertaisuussuunnitelma tulisi tehdä yhteistyössä oppilaiden tai opiskelijoiden kanssa. Jos velvoite kuulla yhdenvertaisuussuunnitelmasta oppilaiden huoltajia halutaan säilyttää, mitä Opetushallitus puoltaa, kuulemisesta voitaisiin säätää 6 §:n 3 momentissa edellä esitetyllä tavalla. Huoltajien kuuleminen tukee kodin ja koulun yhteistyötä, mutta toimii myös yleisenä sosiaalisen kontrollin keinona sille, että yhdenvertaisuuteen ja tasa-arvoon liittyviä asioita käsitellään lasten ja nuorten ikää ja kehitystasoa vastaavalla tavalla. Opiskelijoiden edustajille ei kuulemismahdollisuuden varaaminen ole välttämätöntä, kun suunnitelma on valmisteltu yhteistyössä opiskelijoiden kanssa.

Sääntelyn perusteellisen yhdenmukaistamisen toteuttamiseksi tulisi vielä arvioida, onko tasa-arvolain 5a §:ssä tarpeen säätää oppilaiden huoltajien ja opiskelijoiden edustajien kuulemisesta.

Erilaiseksi jää vielä sääntely suunnitelmien laatimisvälistä, joka tasa-arvosuunnitelman osalta on 1-3 vuotta, mutta yhdenvertaisuussuunnitelman osalta ei ole vastaavaa aikamäärittelyä.

Tasa-arvolaki

Tasa-arvolakia koskevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan muun ohella, että oppilaitoksia koskevia tasa-arvon edistämissäännöksiä selkeytettäisiin ja ne laajennettaisiin koskemaan perusopetusta antavia oppilaitoksia. Opetushallitus kannattaa soveltamisalan laajentamista. Asiallisesti kyse on tasa-arvosuunnitelman laatimisveloitteen ulottamisesta koskemaan kaikkea perusopetuslaissa säädettyä opetusta.

Tasa-arvon edistäminen (*tasa-arvolain 5a §*)

Tasa-arvosuunnitelman laatimisveloite osoitetaan ehdotuksessa aikaisemmasta poiketen oppilaitoksen sijaan koulutuksen järjestäjälle. Opetushallitus kannattaa muutosta samoin perustein kuin yhdenvertaisuussuunnitelman osoittamisesta koulutuksen järjestäjän vastuulle on aikaisemmin todettu.

Suunnitelman laatiminen yhdessä yhdenvertaisuussuunnitelman kanssa tai osana opetussuunnitelmaa on tarkoituksenmukaista ja siltä osalta viitataan yhdenvertaisuuslain 6 §:stä lausuttuun.

Opetushallitus pitää perusteltuna tasa-arvolain 5a §:n 3 momentin säännöstä, jonka mukaan tasa-arvosuunnitelma voidaan laatia vuosittaisen tarkastelun sijasta kerran kolmessa vuodessa. Vuosittainen suunnitteluprosessi saattaa olla liian kuormittava ja muutenkin epätarkoituksellinen.

Opetushallitus

Hakaniemenranta 6, PL 380, 00531 Helsinki, puhelin 029 533 1000, faksi 029 533 1035, etunimi.sukunimi@oph.fi, www.oph.fi

Utbildningsstyrelsen

Hagnäskajen 6, PB 380, 00531 Helsingfors, telefon 029 533 1000, fax 029 533 1035, fornamn.efternamn@oph.fi, www.oph.fi

20.5.2014

Dno

senmukainen. Opetushallituksen oman kokemuksen perusteella vuosi on tasa-arvosuunnittelussa lyhyt aika. Tärkeää on, että jokainen oppilas osallistuu kaikilla kouluasteilla vähintään kerran tasa-arvosuunnitelmatyöhön ja sisäistää sen yhteydessä ikäänsä ja kehitysvaiheeseensa sopivalla tavalla tasa-arvon toteutumisen kannalta olennaisia seikkoja.

Tasa-arvolain 5a §:n 3 momentti sisältää hienoisen lakitekniikan epäjohdonmukaisuuden; säännöksessä puhutaan vuosittaisesta tarkastelusta ja viitataan selvästi pykälän 1 momenttiin, jossa kuitenkin puhutaan tasa-arvosuunnitelman laatimisesta. Selkeämpää olisi todeta 3 momentissa esimerkiksi, että tasa-arvosuunnitelman laatimisväli voi 1 momentista poiketen olla enintään kolme vuotta, jos se tasa-arvosuunnittelun ja muiden näkökohtien perusteella on tarkoituksenmukaista.

Muut hallituksen esitystä 19/2014 koskevat kommentit ja havainnot

Koulutuksen järjestäjien ja oppilaitosten osaamista tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnittelussa ja henkilöstön, erityisesti opettajien, valmiuksia asioiden käsittelyssä tulee kehittää. Työhön tulisi osoittaa riittävät voimavarat. Myös valvovien viranomaisten resurssista tulisi huolehtia; valvonnan lisäksi nämä tukevat ja ohjeistavat organisaatioita tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyössä, mikä on tärkeää. On myös selvää, että vähenevin voimavaroin toimivat organisaatiot ovat haasteen edessä; aikaa vievälle kehittämistyölle ei ole helppoa löytää riittävästi aikaa. Hallituksen esityksen taloudellisia vaikutuksia koskevassa arvioinnissa käytetyt työpanosarviot, joiden perusteella taloudelliset vaikutukset on laskettu, ovat Opetushallituksen näkemyksen mukaan selvästi alimitoitettut. Toisaalta on nähtävä, että osaamisen karttumisen ja suunnitteluprosesseihin vähitellen syntyvän rutiinin myötä toiminta tehostuu ja sitoo voimavaroja vähemmän.

Tasa-arvolaki ja yhdenvertaisuuslaki sekä niihin liittyvät lait sisältävät erilaisia oikeussuojakeinoja ja sanktiomahdollisuuksia, jotka sinällään ovat kannatettavia ja lakien tehokkaan toimeenpanon kannalta ilmeisen välttämättömiä. Oikeussuojakeinot, esimerkiksi mahdollisuus nostaa kante kärkeäoikeudessa tai saattaa asia yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi sekä sanktiomahdollisuus, esimerkiksi hyvityksen tuomitseminen, koskevat myös perusopetusta, jossa oppilaat ovat alaikäisiä. Tämän tyyppinen sääntely on omiaan edelleen lisäämään koulumaailman oikeudellistumista. Asiat, jotka tulisi ratkaista aikuisten rakentavalla keskustelulla, saatetaan yhä useammin kantelu- tai valitusprosesseissa ratkaistavaksi tai ainakin niiden käsittelyyn liitetään oikeudellinen näkökulma ja juristien asiantuntemus liian helposti. Opetushallitus on huolissaan kehityksestä ja näkee, että asiaan tulisi kiinnittää huomiota ja johdonmukaisesti välttää sääntelyä, joka ei tue asioiden oikeasuhtaista käsittelyä erityisesti perusopetuksessa.