

Kulturutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 6 a § i diskrimineringslagen

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 6 a § i diskrimineringslagen (RP 105/2024 rd): Ärendet har remitterats till kulturutskottet för utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Jasmiina Jokinen, justitieministeriet
- undervisningsråd Mervi Eskelinen, undervisnings- och kulturministeriet
- jurist Sonja Vahtera, Barnombudsmannens byrå
- diskrimineringsombudsman Kristina Stenman, Diskrimineringsombudsmannens byrå
- specialsakkunnig Matti Jutila, Diskrimineringsombudsmannens byrå
- undervisningsråd Heidi Sairanen, Utbildningsstyrelsen
- utvecklingschef Jarkko Lahtinen, Finlands Kommunförbund
- specialsakkunnig Minttu Ilveskivi, Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ rf
- expert på småbarnspedagogik Jaana Lahdenperä-Laine, Småbarnspedagogikens Lärarförbund SLF rf
- biträdande professor Elina Fonsén, Jyväskylän universitet.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Centralförbundet för Barnskydd rf
- Synskadades förbund rf
- Bildningsbranschen rf
- Fackorganisationen för högutbildade inom socialbranschen Talentia rf.

Utlåtande KuUU 10/2024 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Propositionen grundar sig på skrivningen i regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering om att avveckla normer som gäller kommunernas uppgifter. Regeringen föreslår att 6 a § i diskrimineringslagen ändras så att anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken inte längre är skyldiga att separat för varje verksamhetsställe utarbeta likabehandlingsplaner för sin småbarnspedagogiska verksamhet. Skyldigheten i fråga har föreskrivits genom en ändring av diskrimineringslagen som trädde i kraft 2023. Enligt den övergångsbestämmelse som ingår i lagen ska planerna vara uppgjorda senast den 1 juni 2025.

Den plan som utarbetas för varje verksamhetsställe med stöd av diskrimineringslagen är inte bara en del av planeringen av likabehandling enligt diskrimineringslagen utan också en del av planerna för småbarnspedagogik. Kulturutskottet har granskat propositionen med avseende på småbarnspedagogiken, som är en del av utbildningssystemet.

Skyldigheten att främja likabehandling på varje verksamhetsställe förblir en del av planeringshelheten

Utskottet ställer sig bakom propositionen och anser att den föreslagna lagändringen är ändamålsenlig för att förenkla planeringen inom småbarnspedagogiken och i allt högre grad koncentrera arbetstiden till det grundläggande arbetet med barnen. Sakkunniga har lyft fram att det administrativa arbetet överlag har ökat inom småbarnspedagogiken och hela utbildningssektorn, och därför har det ansetts som en välkommen reform att minska mängden planeringsarbete.

Utskottet påpekar att det inte föreslås att bestämmelserna om att systematiskt trygga och främja likabehandling slopas helt och hållet, utan syftet är att minska utarbetandet av överlappande planer. Anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken har också i fortsättningen en lagstadgad skyldighet att bedöma hur deras verksamhet påverkar olika befolkningsgrupper och hur likabehandling i övrigt uppnås i deras verksamhet samt att vidta de åtgärder som behövs för att främja likabehandling. Dessutom ska anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken också i fortsättningen utarbeta en plan för de åtgärder som behövs för att främja likabehandling. En sådan plan kan utarbetas gemensamt så att den gäller alla verksamhetsställen som anordnarna av småbarnspedagogik och serviceproducenterna inom småbarnspedagogiken ansvarar för. Planeringsskyldigheten gäller inte aktörer inom familjedagvården och den öppna småbarnspedagogiska verksamheten i kommunerna, utan kommunen ansvarar för planeringen av likabehandlingen hos dessa aktörer som en del av planeringen inom den kommunala småbarnspedagogiken.

Bestämmelser om skyldigheterna att främja likabehandling inom småbarnspedagogiken finns förutom i diskrimineringslagen också uttryckligen i den gällande lagen om småbarnspedagogik (540/2018). Kraven på likabehandling ingår också i de nationella grunder för planen för småbarnspedagogik som är förpliktande för anordnare av småbarnspedagogik. Värdegrunden som skrivits in i grunderna för planen för småbarnspedagogik bygger på likabehandling, jämlikhet, barnets rättigheter, barndomens egenvärde, respekt för en hållbar livsstil och mänskliga rättighe-

Utlåtande KuUU 10/2024 rd

ter, människovärdets okränkbarhet och mångfald, mångfalden av familjer samt en hälsosam och hållbar livsstil.

Sakkunniga har uttryckt oro över att propositionen försämrar kvaliteten på småbarnspedagogiken och barnens rättigheter och står i konflikt med tillgodoseendet av barnets bästa. Det har också uttryckts kritik mot att sloandet av skyldigheten att utarbeta en separat plan för varje verksamhetsställe minskar delaktigheten i småbarnspedagogiken för barn och vårdnadshavare. För tydlighetens skull påpekar utskottet att tryggandet av ovan nämnda rättigheter och funktioner även i fortsättningen grundar sig på lagstadgade skyldigheter. Till exempel finns det i 4 § i lagen om småbarnspedagogik bestämmelser om att man i första hand ska se till barnets bästa och i 20 § i den lagen bestämmelser om genomförande av delaktigheten för barn och vårdnadshavare. Nämnda skyldigheter gäller verksamheten inom småbarnspedagogiken i allmänhet och omfattar också frågor som gäller likabehandling.

Utskottet anser att det också i fortsättningen är möjligt att systematiskt främja likabehandling så att det är en naturlig del av verksamheten vid varje verksamhetsställe inom småbarnspedagogiken och så att planeringen stöder ledningen av verksamheten och utvecklingen av personalens kompetens. Genom en tillräcklig dialog med barnen och deras vårdnadshavare kan man trygga att deras synpunkter beaktas.

Främjandet av likabehandling inom småbarnspedagogiken är viktigt också för barnens uppväxt och lärande. Eftersom frågan är en del av innehållet i den småbarnspedagogiska verksamheten och undervisningen berör den snarare lagen om småbarnspedagogik än diskrimineringslagen. Småbarnspedagogiken är en del av barnets lärtig och därför är det viktigt att se till att också främjandet av likabehandling genomförs på ett konsekvent sätt inom hela utbildningssystemet. Utskottet inskärper att främjandet av likabehandling är en lagstadgad skyldighet som är lika viktig på alla utbildningsnivåer och påpekar att avsikten med propositionen inte är att ifrågasätta denna skyldighet.

Avslutningsvis

Utöver att förslaget ska underlätta de administrativa planeringsskyldigheterna eftersträvar regeringen också kostnadsbesparingar. Det är för närvarande svårt att göra en exakt bedömning av besparingarna, eftersom planeringsskyldigheten i fråga har varit i kraft endast ett drygt år och den fortfarande omfattas av en övergångsperiod.

Enligt en bedömning som framförts i ett yttrande medför den föreslagna ändringen inga omedelbara besparingar, utan de beräknas uppkomma på längre sikt när verksamhetssätten ändras. Utskottet betonar att man systematiskt bör bevaka och utvärdera konsekvenserna av den föreslagna ändringen, och att man bör se till att eventuella problem åtgärdas på det sätt som är nödvändigt.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kulturutskottet föreslår

Utlåtande KuUU 10/2024 rd

att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 15.10.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Tuula Haatainen sd
medlem Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Pia Hiltunen sd
medlem Laura Huhtasaari saf
medlem Hanna Kosonen cent
medlem Milla Lahdenperä saml
medlem Mia Laiho saml
medlem Pia Lohikoski vänst
medlem Mikko Ollikainen sv
medlem Nasima Razmyar sd
medlem Sara Seppänen saf
medlem Jaana Strandman saf
medlem Oskari Valtola saml
ersättare Pia Sillanpää saf.

Sekreterare var

utskottsrad Marja Lahtinen.

Utlåtande KuUU 10/2024 rd Avvikande mening

Avvikande mening

Motivering

Småbarnspedagogiken skapar en grund för hela lärstigen och resten av livet. För många barn är den småbarnspedagogiska verksamheten samtidigt den första kontakten med samhället utanför familjen. Det är därför viktigt att upplevelsen är positiv och förtroendeskapande, och effekterna av den är långtgående. Tyvärr är det bevisat att det också inom småbarnspedagogiken förekommer till exempel rasism och ableism, det vill säga diskriminering och mobbning av personer med funktionsnedsättning. Propositionen om ändring av 6 a § i diskrimineringslagen äventyrar lika-behandlingen inom småbarnspedagogiken och kan därför inte understödjas.

Parallellt med ändringen av diskrimineringslagen gör regeringen andra ändringar vars konsekvenser står i strid med propositionen. Sådana ändringar är avvecklingen av kommunernas skyldighet att utarbeta lokala planer för småbarnspedagogik och av skyldigheten att rapportera om lärarnas fortbildning.

Strider mot gällande lagstiftning och uppfyller inte målen för ändringen

De sakkunniga har utdömt den föreslagna ändringen och den har ansetts urvattna grunden för regeringens projekt att avveckla normer. Diskrimineringsombudsmannen har dessutom påpekat att en majoritet av myndigheterna och alla städer motsatte sig propositionen under den tidigare remissbehandlingen.

Strider mot befintlig lagstiftning och internationella normer. Diskrimineringsombudsmannen har påpekat att propositionen strider mot målen i grundlagen och diskrimineringslagen, regeringsprogrammet, den nationella barnstrategin och regeringens handlingsprogram mot rasism. Enligt barnombudsmannen ligger de föreslagna ändringarna i lagstiftningen inte heller i linje med de rekommendationer som FN:s kommitté för barnets rättigheter har gett Finland.

Artikel 2 i FN:s konvention om barnets rättigheter förbjuder diskriminering och förutsätter att konventionsstaterna vidtar aktiva åtgärder för att skydda barn mot all slags diskriminering. Den aktuella propositionen gör det svårare att skydda barn mot diskriminering.

Innebär varken besparingar eller färre uppgifter för kommunerna. Den besparing i statsandelen för kommunal basservice som ändringen medför uppgår till sammanlagt cirka 43 904 euro per år från och med 2025. Det har dock varit svårt att beräkna den faktiska besparingen, eftersom planerna för likabehandling ofta har utarbetats tillsammans med planerna för jämställdhet, vilket innebär att det endast är en mycket liten och marginell besparing som uppstår av att likabehandlingsplanen slopas.

Dessutom vill vi påpeka att syftet med avvecklingen av normer bör vara att frigöra resurser för att uppnå målen för den småbarnspedagogiska verksamheten, inte enbart att skära ned i de offentliga finanserna. Slopandet av skyldigheten att utarbeta en plan för likabehandling kan till och med äventyra uppnåendet av målen för småbarnspedagogiken.

Utlåtande KuUU 10/2024 rd Avvikande mening

Ändringen minskar inte kommunernas uppgifter på kort sikt, och den besparing som beräknas i propositionen är inte realistisk, eftersom de uteblivna planerna för likabehandling senare kan synas bland annat i utanförskap och marginalisering bland barn och unga. Däremot är åtgärder som främjar likabehandling alltid sparåtgärder, eftersom man genom att främja likabehandling säkerställer att var och en hittar sin egen plats i samhället och blir en engagerad samhällsmedlem.

Barnets bästa i första hand

Enligt artikel 3.1 i FN:s konvention om barnets rättigheter ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ.

Propositionen försämrar kvaliteten på småbarnspedagogiken och är därför inte förenlig med barnets bästa.

Sämlig delaktighet för barnen i frågor som berör dem. Artikel 12 i FN:s konvention om barnets rättigheter garanterar barnet rätt att få sina åsikter beaktade.

Slopandet av skyldigheten att utarbeta en plan för likabehandling försämrar barnens delaktighet i frågor som berör dem i och med att skyldigheten att höra barnen och deras vårdnadshavare om åtgärder som främjar likabehandling försvinner. När vårdnadshavarna och barnen inte blir hörda, får man heller inte konkret information om barnets behov, som kan gälla till exempel en syn- eller hörselnedsättning eller hur ett barn med funktionsnedsättning upplever småbarnspedagogiken. Om barnen och vårdnadshavarna inte inkluderas på ändamålsenligt sätt får man inte nödvändig sakkunskap om hur olika behov i anslutning till funktionsnedsättning, neurologisk mångfald eller barnets bakgrund påverkar barnets och familjernas liv samt till exempel deltagandet i småbarnspedagogik och förskoleundervisning och den fostrande gemenskapen.

Bryter kontinuiteten i planeringsskyldigheterna och särbehandlar barnen. Flera remissinstanser har uttryckt oro över att propositionen medför att planeringsskyldigheterna inte längre bildar en enhetlig helhet som omfattar olika utbildningsnivåer. Samtidigt innebär förslaget att barnen särbehandlas beroende på var de deltar i småbarnspedagogiken. Skyldigheten att utarbeta en plan för likabehandling separat för varje enhet gäller fortfarande läroanstalter inom den grundläggande utbildningen och på andra stadiet, men inte småbarnspedagogiken. I fråga om förskoleundervisningen ska en plan för likabehandling som är specifik för verksamhetsstället utarbetas endast när förskoleundervisningen ordnas i anslutning till den grundläggande utbildningen.

Propositionen kan också leda till att en del aktörer inom småbarnspedagogiken fortfarande gör upp likabehandlingsplaner medan andra avstår från dem. Det skulle leda till att barnen behandlas ojämnt beroende på var de bor och var de deltar i småbarnspedagogik.

Personalens arbetsbörda och kompetensutveckling

De enskilda arbetstagarnas arbetsbörda ökar. Slopandet av skyldigheten att utarbeta en plan för likabehandling separat för varje verksamhetsställe undanröjer inte skyldigheten att främja likabehandling i enlighet med lagstiftningen om småbarnspedagogik och grunderna för planen för små-

Utlåtande KuUU 10/2024 rd

Avvikande mening

barnspedagogik. Om ändringen genomförs framhävs i ännu högre grad än tidigare vikten av sådan kompetenshantering som stöder daghemsföreståndarna och lärarna samt verksamhetskulturen inom småbarnspedagogiken. Den föreslagna ändringen medför alltså mer arbete för arbetstagarna när den arbetstid som reserverats för planeringen slopas, men varje arbetstagare fortfarande har skyldighet att främja likabehandling.

Enligt Keva finns det redan en ökad risk för arbetsoförmåga bland personalen inom småbarnspedagogiken. Personalomsättningen och frånvaro bland arbetstagarna försämrar i kombination med bristen på behörig personal personalens arbetshälsa och äventyrar likabehandlingen i verksamheten.

Arbetstagarnas kompetens samt deras engagemang för och möjligheter till att utveckla sin kompetens försämrar. För att likabehandling ska vara en del av verksamheten är det väsentligt att öka medvetenheten om likabehandling och påverka verksamhetssätten inom småbarnspedagogiken. Detta blir dock lidande när personalens gemensamma samtal om och utvärdering av likabehandling i daghemmet och behövliga åtgärder uteblir på grund av att planen för likabehandlingen inte längre behöver utarbetas. Personalens färdigheter att främja likabehandling och eliminera trakasserier försämrar och likaså kan det påverka arbetstagarnas engagemang på ett negativt sätt.

Det bör också noteras att regeringen har avskaffat vuxenutbildningsstödet och gjort nedskärningar i stödet för fortbildning av lärare för 2025. Med hjälp av vuxenutbildningsstödet var det möjligt att utbilda sig till eller skaffa behörighet som lärare inom småbarnspedagogik, medan lärare och annan personal inom småbarnspedagogiken genom fortbildning har kunnat öka sitt kunnande om likabehandling och främjande av likabehandling i det vardagliga arbetet. Främjandet av likabehandling försvagas när den planerade ändringen träder i kraft och skyldigheten att utarbeta planer för likabehandling slopas.

En plan på kommun- eller anordnarnivå beaktar inte i tillräcklig utsträckning enheternas mångfald och barnens individuella behov.

Diskrimineringsombudsmannen konstaterade 2018 att planer på kommunnivå inte är tillräckliga för att arbetet med att främja likabehandling ska bli en etablerad del av utbildningssystemet. Diskrimineringsombudsmannen föreslog därför att det också för småbarnspedagogiken ska föreskrivas en skyldighet att utarbeta en likabehandlingsplan för varje verksamhetsställe på motsvarande sätt som inom utbildningssystemet i övrigt. Likabehandlingsplanen beaktar mångfalden vid enheterna inom småbarnspedagogiken och barnens individuella behov.

Planen är ett nödvändigt praktiskt verktyg för likabehandling i vardagen inom småbarnspedagogiken. Risken med att de enhetsspecifika planerna slopas är att planerna för likabehandling utarbetas på en alltför generell nivå. Det kan leda till att åtgärderna för att främja likabehandling inte är tillräckligt detaljerade eller konkreta och att bedömningen av hur likabehandlingen förverkligas blir bristfällig. Det skulle innebära att de främjande åtgärderna inte är effektiva, ändamålsenliga eller proportionerliga och att de inte har någon egentlig betydelse för vardagen på verksamhetsställena. I en sådan situation tas ingen hänsyn till behoven hos barnen som deltar i den småbarnspedagogiska verksamheten.

Utlåtande KuUU 10/2024 rd
Avvikande mening

Varje barn är unikt och värdefullt, vilket man måste kunna ta hänsyn till i småbarnspedagogiken. För det krävs resurser och ett starkt stöd i lagstiftningen.

Avvikande mening

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslaget.

Helsingfors 15.10.2024

Pia Lohikoski vänst
Eeva-Johanna Eloranta sd
Tuula Haatainen sd
Pia Hiltunen sd
Nasima Razmyar sd