

RP 105/2024 rd

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att diskrimineringslagen ändras.

Enligt propositionen behöver anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken inte längre separat för varje verksamhetsställe utarbeta likabehandlingsplaner för sin verksamhet.

Anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken ska dock fortsättningsvis ha en allmän 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. Det föreslås att anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken dessutom ska utarbeta en plan för de åtgärder som behövs för att främja likabehandling. En sådan plan kan emellertid i fortsättningen utarbetas gemensamt så att den gäller alla verksamhetsställen som anordnarna av småbarnspedagogik och serviceproducenterna inom småbarnspedagogiken ansvarar för. Kommunen ska enligt förslaget svara för utarbetandet av en likabehandlingsplan också för de aktörer inom familjedagvården och den kommunala öppna småbarnspedagogiken som är verksamma inom dess område.

Propositionen grundar sig på regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering, enligt vilket verksamhetsförutsättningarna för alla kommuner stärks genom en fortsatt avveckling av normer inom kommunernas nuvarande verksamhetsfält.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2025 och avses bli behandlad i samband med den.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2025.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning.....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Beredning.....	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget	4
2.1 Nationell lagstiftning	4
2.1.1 Lagstiftningen om småbarnspedagogik	4
2.1.2 Skyldighet att främja likabehandling och jämlikhet inom småbarnspedagogik	5
2.1.3 Övriga skyldigheter att främja likabehandling	6
2.2 Diskriminering inom småbarnspedagogiken	7
2.3 Internationella konventioner och EU-lagstiftning	8
2.4 Statsrådets åtgärdsprogram	11
2.5 Bedömning av nuläget	11
3 Målsättning	13
4 Förslagen och deras konsekvenser	14
4.1 De viktigaste förslagen	14
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna.....	14
4.2.1 Ekonomiska konsekvenser.....	14
4.2.1.1 Kommuner och serviceproducenter inom småbarnspedagogik.....	14
4.2.1.2 Diskrimineringsombudsmannen	16
4.2.2 Konsekvenser för myndigheterna	17
4.2.3 Konsekvenser för företag.....	18
4.2.4 Andra samhällsliga konsekvenser	19
5 Alternativa handlingsvägar.....	21
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	21
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet	22
6 Remissvar	22
7 Specialmotivering	25
8 Ikraftträdande	27
9 Förhållande till andra propositioner	27
9.1 Samband med andra propositioner	27
9.2 Förhållande till budgetpropositionen	27
10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning.....	28
LAGFÖRSLAG.....	30
Lag om ändring av 6 a § i diskrimineringslagen	30
BILAGA.....	31
PARALLELLTEXT	31
Lag om ändring av 6 a § i diskrimineringslagen	31

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

År 2023 trädde ändringen av diskrimineringslagen (1325/2014) i kraft, genom vilken bland annat skyldigheten att upprätta en likabehandlingsplan utvidgades. Ändringen baserade sig på regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering. Till lagen fogades en ny 6 a §, där det föreskrivs om skyldigheten att främja likabehandling inom småbarnspedagogiken. Enligt bestämmelsen ska anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken bedöma hur deras verksamhet påverkar olika befolkningsgrupper och hur likabehandling i övrigt uppnås i deras verksamhet, samt vidta de åtgärder som behövs för att främja likabehandling. Anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken ska dessutom se till att varje verksamhetsställe för småbarnspedagogik har en plan för de åtgärder som behövs för att främja likabehandling. Undantag utgör de aktörer inom familjedagvården och den kommunala öppna småbarnspedagogiska verksamheten som kommunen ska utarbeta gemensamma likabehandlingsplaner för.

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering ska verksamhetsförutsättningarna för alla kommuner stärkas genom en fortsatt avveckling av normer inom kommunernas nuvarande verksamhetsfält. För detta ändamål inleder regeringen ett avregleringsprogram för den kommunala sektorn. Till programmet kopplas i tillämpliga delar all sektorslagstiftning som styr kommunerna. Dimensioneringen av kommunernas verksamhet och uppgifter reduceras och den detaljerade regleringen av genomförandet minskas.¹

Det finanspolitiska ministerutskottet beslutade 21.5.2024 att en av metoderna för att lätta på kommunernas uppgifter är att ändra diskrimineringslagen så att man i stället för planering per verksamhetsställe utarbetar en plan som gäller hela kommunen eller verksamhetsanordnaren.

1.2 Beredning

Regeringspropositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid justitieministeriet. Under den egentliga beredningen diskuterade man med centrala ministerier och andra myndigheter.

Utkastet till regeringsproposition var ute på remiss 4.7–6.8.2024. På grund av tidsplanen som är bunden till budgetberedningen var man tvungen att avvika från de allmänna anvisningarna för hörande i fråga om längden på remissbehandlingen.

Regeringens proposition har behandlats i delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning 10.9.2024.

Beredningsunderlaget till regeringspropositionen finns i den offentliga tjänsten på <https://valtioneuvosto.fi/sv/projekt> med identifieringskoden: [OM045:00/2024](#).

¹ Ett starkt och engagerat Finland, Förhandlingsresultat om regeringsprogrammet 16.6.2023, s. 53.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Nationell lagstiftning

2.1.1 Lagstiftningen om småbarnspedagogik

I Finland har alla barn under läropliktsåldern rätt till småbarnspedagogik. Bestämmelser om småbarnspedagogik finns i lagen om småbarnspedagogik (540/2018) och i förordningar som utfärdats med stöd av den. Kommunen svarar för ordnandet av småbarnspedagogik och tillsynen över privat småbarnspedagogik. Bestämmelser om kommunens skyldighet att ordna småbarnspedagogik finns i 5 § i lagen om småbarnspedagogik. Kommunen kan ordna tjänsterna inom småbarnspedagogiken själv eller tillsammans med andra kommuner, skaffa dem av någon annan offentlig eller privat serviceproducent inom småbarnspedagogiken eller bevilja servicesedlar för småbarnspedagogik. Enligt 3 § 1 mom. 6 punkten i lagen om småbarnspedagogik är syftet med småbarnspedagogiken att erbjuda alla barn likvärdiga möjligheter till småbarnspedagogik och främja likabehandling. Enligt 4 § i lagen om småbarnspedagogik ska man vid planering, anordnande och tillhandahållande av samt beslutsfattande om småbarnspedagogik i första hand se till barnets bästa.

Verksamhetsformerna inom småbarnspedagogiken är daghemsverksamhet, familjedagvård och öppen småbarnspedagogisk verksamhet. Med öppen småbarnspedagogisk verksamhet avses till exempel klubb- och lekverksamhet. Enligt statistik från Utbildningsförvaltningens statistiktjänst Vipunen, som upprätthålls av undervisnings- och kulturministeriet och Utbildningsstyrelsen, fanns det år 2023 sammanlagt 5 613 kommunala verksamhetsställen för småbarnspedagogik i hela Finland (exkl. Åland), varav totalt 3 222 var daghem, 2 106 kommunala verksamhetsställen för familjedagvård och 285 verksamhetsställen för gruppfamiljedagvård. Det fanns totalt 960 privata daghem.²

I lagen om småbarnspedagogik föreskrivs om planer för småbarnspedagogik och grunderna för planen för småbarnspedagogik. Enligt 21 § i lagen bestämmer Utbildningsstyrelsen grunderna för planen för småbarnspedagogik utgående från denna lag. Syftet med grunderna för planen för småbarnspedagogik är att främja genomförandet av verksamheten på lika grunder i hela landet, uppfylla de mål för småbarnspedagogiken som föreskrivs i denna lag samt styra kvalitetsutvecklingen inom småbarnspedagogiken. I grunderna definieras det centrala innehållet i småbarnspedagogiken, samarbetet mellan anordnarna av verksamheten och barnens föräldrar eller andra vårdnadshavare, det mångprofessionella samarbetet samt innehållet i barnets individuella plan för småbarnspedagogik. Utbildningsstyrelsen bereder grunderna i samråd med behövliga samarbetsparter. I grunderna för planen för småbarnspedagogik 2022 konstateras det att en allmän princip i värdegrunden i grunderna för planen för småbarnspedagogik bland annat är kravet på likvärdig och jämlik behandling. Enligt grunderna i planen för småbarnspedagogik främjar småbarnspedagogiken det finländska samhällets demokratiska värderingar, såsom likabehandling, jämlikhet och mångfald. Barnen ska ges möjligheter att utveckla sina färdigheter och göra sina val oberoende av förväntningar baserade till exempel på kön, ursprung, kulturell bakgrund eller andra orsaker som gäller barnet som person. Personalen ska skapa en atmosfär som respekterar mångfald. Småbarnspedagogiken bygger på ett mångskiftande kulturarv som fortsätter att formas genom samverkan mellan barnen, deras vårdnadshavare och personalen. Dessutom nämns delaktighet, likabehandling och jämlikhet samt kulturell mångfald och språkmedvetenhet som verksamhetsprinciper som utvecklar verksamhetskulturen, och i

² <https://vipunen.fi/sv-fi/smabarnspedagogik/Sidor/aktorer-och-verksamhetsstallen-inom-smabarnspedagogik.aspx>, besökt 11.6.2024.

grunderna beskrivs konkreta verksamhetsprinciper i samband med detta. När det gäller lärmiljöer konstateras att lärmiljöerna planeras och utvecklas så att de stärker likabehandlingen och jämställdheten mellan könen.³

Enligt 22 § i lagen om småbarnspedagogik ska kommuner, samkommuner och privata serviceproducenter med utgångspunkt i grunderna för den riksomfattande planen för småbarnspedagogik utarbeta en lokal plan för småbarnspedagogik. Undervisnings- och kulturministeriet har berett ett utkast till regeringsproposition, där det föreslås att 22 § i lagen om småbarnspedagogik upphävs. Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2025.

I 23 § i lagen om småbarnspedagogik föreskrivs om barnets individuella plan för småbarnspedagogik.

Inom småbarnspedagogiken ordnas även förskoleundervisning. Bestämmelser om förskoleundervisning finns i lagen om grundläggande utbildning (628/1998) och i förordningar som utfärdats med stöd av den. Kommunerna är skyldiga att ordna förskoleundervisning för alla barn som har rätt till förskoleundervisning och det är obligatoriskt för barn i förskoleåldern att delta i förskoleundervisning eller annan verksamhet genom vilken målen för förskoleundervisningen uppnås. Förskoleundervisningen kan ordnas på ett daghem, i en skola eller på någon annan lämplig plats.

2.1.2 Skyldighet att främja likabehandling och jämlikhet inom småbarnspedagogik

Bestämmelserna i 6 a § i diskrimineringslagen om skyldigheterna att främja likabehandling inom småbarnspedagogiken trädde i kraft den 1 juni 2023. Ändringen baserade sig på regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering. Regleringen förde småbarnspedagogiken till samma nivå som andra utbildningsnivåer vad gäller planeringsskyldigheten och förde därmed med sig enhetlighet i beaktandet av likabehandling på olika utbildningsnivåer.

Enligt 1 mom. ska anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken bedöma hur deras verksamhet påverkar olika befolkningsgrupper och hur likabehandling i övrigt uppnås i deras verksamhet, samt vidta de åtgärder som behövs för att främja likabehandling. De främjande åtgärderna ska vara effektiva, ändamålsenliga och proportionerliga med beaktande av småbarnspedagogikens verksamhetsmiljö, resurser och övriga omständigheter. Enligt 2 mom. ska anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken se till att varje småbarnspedagogiskt verksamhetsställe har en plan för de åtgärder som behövs för att främja likabehandling. Planen ska utarbetas i samarbete med personalen. Skyldigheten gäller även alla privata serviceproducenter. Enligt 3 mom. ska barnen och deras vårdnadshavare ges möjlighet att bli hörda om de främjande åtgärderna. Enligt 4 mom. ansvarar kommunen med avvikelse från vad som föreskrivs i 1 och 2 mom. för att det för de aktörer inom familjedagvård och kommunal öppen småbarnspedagogisk verksamhet som är verksamma på kommunens område utarbetas gemensamma likabehandlingsplaner i samarbete med dessa aktörer i stället för en separat plan för varje verksamhetsställe.

Planeringsskyldigheten enligt 6 a § i diskrimineringslagen omfattas av en övergångsbestämmelse enligt vilken de planer som avses i 6 a § 2 mom. ska vara utarbetade

³ Grunderna för planen för småbarnspedagogik 2022. Utbildningsstyrelsen, Föreskrifter och anvisningar 2022:2a.

inom två år från lagens ikraftträdande. Planerna i fråga ska således vara utarbetade senast den 1 juni 2025.

Samtidigt med ändringarna i diskrimineringslagen bereddes en bestämmelse om jämställdhetsplanering inom småbarnspedagogiken i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986, jämställdhetslagen). Enligt 5 b § 1 mom. i lagen ansvarar anordnaren av småbarnspedagogik och serviceproducenten för att det på de småbarnspedagogiska verksamhetsställena årligen utarbetas en jämställdhetsplan i samarbete med personalen. Avvikande från detta ansvarar kommunen för att det för de aktörer inom familjedagvården och den kommunala öppna småbarnspedagogiken som är verksamma på kommunens område utarbetas gemensamma jämställdhetsplaner i samarbete med dessa aktörer i stället för en separat plan för varje verksamhetsställe. I 5 b § i jämställdhetslagen ingår även bestämmelser om innehållet i jämställdhetsplanen, om frågor som särskilt avseende ska fästas vid samt om möjligheten att utarbeta en plan för tre år i sänder. Ändringen av jämställdhetslagen trädde i kraft den 1 juni 2023 och innehåller inte motsvarande övergångsbestämmelse som diskrimineringslagen. I praktiken har anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter instruerats om de nya skyldigheterna så att planeringsprocessen enligt jämställdhetslagen ska vara igång den 1 juni 2023.⁴

Vid beredningen av de ovan beskrivna ändringarna i diskrimineringslagen och jämställdhetslagen var antagandet att likabehandlingsplanerna och jämställdhetsplanerna i praktiken kommer att utarbetas som gemensamma planer.⁵ Utifrån denna utgångspunkt har man också utarbetat till exempel Utbildningsstyrelsens anvisningar för planering av jämställdhet och likabehandling inom småbarnspedagogiken.⁶

2.1.3 Övriga skyldigheter att främja likabehandling

I 5 § i diskrimineringslagen föreskrivs om myndigheternas skyldighet att främja likabehandling. Myndigheterna ska bedöma hur deras verksamhet påverkar olika befolkningsgrupper och hur likabehandling i övrigt uppnås i deras verksamhet, samt vidta de åtgärder som behövs för att främja likabehandling. De främjande åtgärderna ska vara effektiva, ändamålsenliga och proportionerliga med beaktande av myndighetens verksamhetsmiljö, resurser och övriga omständigheter. Myndigheten ska ha en plan som innehåller nödvändiga åtgärder för att främja likabehandling. Skyldigheten att främja likabehandling som gäller myndigheter gäller även andra aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter i den mån de sköter sådana uppgifter.⁷ Skyldigheten att utarbeta en plan gäller inte för den evangelisk-lutherska kyrkan, den ortodoxa kyrkan eller de privata aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter och som regelbundet har färre än 30 anställda.

Myndigheternas skyldighet att främja likabehandling gäller bland annat kommuner. Eftersom skyldigheten att främja likabehandling gäller all myndighetsverksamhet omfattar den för kommunernas del även småbarnspedagogik. Paragrafen om myndigheternas skyldighet att

⁴ Utbildningsstyrelsen: Jämställdhetsplan och plan för likabehandling i verksamheten, <https://www.oph.fi/sv/jamstalldhetsplan-och-plan-likabehandling-i-verksamheten>, besökt 13.6.2024.

⁵ RP 148/2022 rd, s. 42.

⁶ Utbildningsstyrelsen: Jämställdhetsplan och plan för likabehandling i verksamheten, <https://www.oph.fi/sv/jamstalldhetsplan-och-plan-likabehandling-i-verksamheten>, besökt 13.6.2024.

⁷ RP 19/2014 rd, s. 59.

främja likabehandling förpliktar emellertid inte kommunerna att utarbeta likabehandlingsplaner för varje småbarnspedagogiskt verksamhetsställe.

I regeringens proposition om diskrimineringslagen konstateras att myndigheten inom sitt ansvarsområde ska bedöma hur likabehandling uppnås till exempel vid beredning av ärenden, vid beslutsfattande, inom den administrativa verksamheten, inom förvaltningsseden, i ledarskapet, i resultatstyrningen och resultatavtalen, inom den ekonomiska planeringen, inom den strategiska planeringen och i samband med information. I samband med omfattande eller i övrigt viktiga projekt bör det bedömas om projektet påverkar rättigheterna, skyldigheterna och villkoren för grupper som riskerar att bli diskriminerade. Dessutom konstateras det i regeringspropositionen att myndighetens verksamhet kan rikta sig mot privata aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter och att myndigheten ska beakta sin skyldighet att främja likabehandling inom sitt ansvarsområde när den exempelvis styr sådana privat verksamhet. Kravet på effektiva främjande åtgärder förutsätter förutom att man gör en bedömning av vilka verksamhetsformer som är av betydelse när det gäller att främja likabehandling också att man uppställer mål och regelbundet ger akt på hur de nås. De främjande åtgärderna bör således dimensioneras så att de är tillräckliga och lämpliga med hänsyn till myndighetens personella och övriga resurser.⁸

Bestämmelser om utbildningsanordnares skyldighet att främja likabehandling ingår i 6 § i diskrimineringslagen. Utbildningsanordnare och de läroanstalter de är huvudmän för ska bedöma hur deras verksamhet påverkar olika befolkningsgrupper och hur likabehandling i övrigt uppnås i deras verksamhet, samt vidta de åtgärder som behövs för att främja likabehandling. De främjande åtgärderna ska vara effektiva, ändamålsenliga och proportionerliga med beaktande av läroanstaltens verksamhetsmiljö, resurser och övriga omständigheter. En utbildningsanordnare ska se till att varje läroanstalt har en plan för de åtgärder som behövs för att främja likabehandling. Utbildningsanordnarna och de läroanstalter de är huvudmän för ska ge eleverna och deras vårdnadshavare samt de studerande eller deras företrädare möjlighet att bli hörda om de främjande åtgärderna.

I 7 § i diskrimineringslagen föreskrivs om arbetsgivarnas skyldighet att främja likabehandling. Arbetsgivare ska med beaktande av olika diskrimineringsgrunder bedöma hur likabehandling uppnås vid anställning och på arbetsplatsen. Arbetsgivaren ska med hänsyn till arbetsplatsens behov utveckla arbetsförhållandena samt förfarandena i samband med att personal anställs och beslut som berör personalen fattas. De främjande åtgärderna ska vara effektiva, ändamålsenliga och proportionerliga med beaktande av verksamhetsmiljön, resurserna och övriga omständigheter. En arbetsgivare som regelbundet har minst 30 anställda ska ha en plan för de åtgärder som behövs för att främja likabehandling. Planen ska dessutom innehålla en redogörelse för slutsatserna av den bedömning som avses i 1 mom. De främjande åtgärderna och deras genomslagskraft ska behandlas i samråd med personalen eller dess företrädare.

I jämställdhetslagen föreskrivs att myndigheter, utbildningsanordnare, anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken samt arbetsgivare är skyldiga att främja jämställdhet. I jämställdhetslagen föreskrivs också att utbildningsanordnare, anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken och arbetsgivare är skyldiga att utarbeta en jämställdhetsplan.

⁸ RP 19/2014 rd, s. 64–65.

2.2 Diskriminering inom småbarnspedagogiken

Inom småbarnspedagogiken har man observerat att det förekommer bland annat rasism och diskriminering, precis som i resten av samhället. Enligt undersökningar är mobbning ganska vanligt inom den finländska småbarnspedagogiken. I fråga om mobbning utgörs riskgruppen särskilt av barn med invandrabakgrund och barn som behöver stöd.⁹ Enligt en finländsk pro gradu-undersökning har upp till 84 procent av S2-lärarna observerat rasism i vardagen på daghemmet. Rasism i vardagen uppträder på många olika sätt, till exempel som undvikande, öknamn, kränkande gester och förtal i arbetsgemenskapen. Familjer och arbetstagare med invandrabakgrund exkluderas också från gemenskapen.¹⁰ Enligt undersökningar skiljer sig verkligheten på verksamhetsställena åt och rasism identifieras inte alltid i småbarnspedagogiken.¹¹

I en utredning som diskrimineringsombudsmannen publicerade år 2020 framgick det också att rasism förekommer och måste bemötas på alla utbildningsnivåer, från småbarnspedagogik till andra stadiet och ända till högskolan. Av de svarande som hade deltagit i utbildning i Finland hade till och med 67 procent upplevt diskriminering eller trakasserier på grund av hudfärg i utbildningen. Nästan en tredjedel av de svarande som upplevde diskriminering i utbildningen hade redan före skolåldern upplevt diskriminering i småbarnspedagogiken.¹²

2.3 Internationella konventioner och EU-lagstiftning

Internationella konventioner om mänskliga rättigheter innehåller inga bestämmelser om planering av likabehandling eller någon detaljerad definition av genom vilka åtgärder likabehandling ska främjas. De förutsätter emellertid att stater som förbundit sig till konventionerna inte bara avhåller sig från åtgärder som kränker likabehandlingen, utan även aktivt skyddar individer mot rättsöverträdelser som riktar sig mot dem. Enligt artikel 4 i Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (FördrS 2/1998) förbinder sig konventionsparterna att vid behov vidta tillräckliga åtgärder för att främja fullständig och

⁹ Kirves, L., & Sajaniemi, N. (2012). Bullying in Early Educational Settings. *Early Child Development and Care*, 182(3-4), 383-400. <https://doi.org/10.1080/03004430.2011.646724>; Laine, K., Neitola, M., Auremaa, J., & Laakkonen, E. (2010). Longitudinal study on the co-occurrence of peer problems at daycare centre, in preschool and first grade of school. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 54(5), 471-485. <https://doi.org/10.1080/00313831.2010.508917>.

¹⁰ Arjen rasismi varhaiskasvatuksessa: varhaiskasvatuksen suomenopettajien näkemyksiä arjen rasismista päiväkodeissa. Sanna-Kaisa Front 2019, Helsingfors universitet, magisterprogrammet i pedagogik, studieinriktningen småbarnspedagogik, pro gradu-avhandling.

¹¹ Repo, L., Paananen, M., Eskelinen, M., Mattila, V., Lerkkanen, M.-K., Gammelgård, L., Ulvinen, J., Marjanen, J., Kivistö, A. & Hjelt, H. (2019). Småbarnspedagogikens kvalitet i vardagen – Genomförandet av planer för småbarnspedagogik på daghem och inom familjedagvård. Publikationer 15:2019. Nationella centret för utbildningsutvärdering.

https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/KARVI_1519.pdf. Sanna-Kaisa Front 2019; Loukola, Saara 2023, '“Not in Our Daycare”? Commitments and Obstacles to Antiracism in Finnish ECEC', *Early Childhood Education Journal*, öppet tillgänglig på <https://researchportal.helsinki.fi/files/287157507/s10643-023-01540-5.pdf>.

¹² Utredning av diskriminering som upplevts av personer med afrikansk bakgrund, diskrimineringsombudsmannen 2020, tillgänglig på <https://yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi/sv/publikationer>.

effektiv likabehandling inom alla områden av ekonomin och samhällslivet samt det politiska livet och kulturlivet mellan personer som tillhör nationella minoriteter och majoritetsbefolkningen. I detta avseende ska konventionsparterna ta vederbörlig hänsyn till de särskilda omständigheterna för personer som tillhör nationella minoriteter.

Enligt den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 7 och 8/1976, nedan MP-konventionen) och den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (FördrS 6/1976, nedan ESK-konventionen) tillförsäkras de rättigheter som erkänns i konventionerna envar utan åtskillnad av något slag. I artikel 26 i MP-konventionen finns det dessutom en särskild bestämmelse om jämlikhet enligt vilken alla är lika inför lagen och har rätt till samma skydd av lagen utan åtskillnad av något slag. Artikel 26 i konventionen förutsätter att lagen i detta avseende ska förbjuda all åtskillnad och garantera alla personer ett likvärdigt och effektivt skydd mot varje åtskillnad på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, som övervakar ESK-konventionen, uppmärksammade i sina slutsatser om Finlands sjunde periodiska rapport år 2021 mobbning och diskriminering av elever med olika minoritetsbakgrund i skolorna. Kommittén rekommenderade att skolornas läroplaner ska omfatta ”främjande av förståelse och tolerans samt förbud mot diskriminering”. Dessutom ska man utbilda undervisningspersonalen i likabehandling och jämställdhet, genomföra ett åtgärdsprogram för att förebygga mobbning, våld och trakasserier i småbarnspedagogiken, skolor och läroanstalter samt säkerställa alla barns rätt till inkluderande undervisning.¹³

Den internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (FördrS 37/1970) förutsätter att stater som förbundit sig till konventionen bland annat åtar sig att med alla lämpliga medel och utan dröjsmål föra en politik som syftar till att avskaffa rasdiskriminering i alla dess former (artikel 2), förbjuder och upphör med rasdiskriminering i alla dess former samt tillförsäkrar rätten för var och en, utan åtskillnad på grund av ras, hudfärg, nationalitet eller etniskt ursprung, till likhet inför lagen (artikel 5). Konventionen förutsätter också att konventionsstaterna åtar sig att vidta omedelbara och effektiva åtgärder, särskilt på områdena undervisning, utbildning, kultur och information, i syfte att bekämpa fördomar som leder till rasdiskriminering och att främja förståelse, tolerans och vänskap mellan nationer och mellan rasgrupper eller etniska grupper och att sprida kunskap om ändamålen och grunderna i Förenta nationernas stadga, den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, Förenta nationernas förklaring om avskaffande av alla former av rasdiskriminering samt denna konvention (artikel 7).

Enligt artikel 2 i konventionen om barnets rättigheter (FördrS 59/1991) ska konventionsstaterna respektera och tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i konventionen utan åtskillnad av något slag och oavsett barnets eller dess föräldrars eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, handikapp, börd eller ställning i övrigt. Enligt artikel 3 ska vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, barnets bästa komma i främsta rummet. I sin allmänna kommentar nr 14 (2013) om barnets bästa har kommittén för barnets rättigheter preciserat att förbudet mot diskriminering inte är en passiv skyldighet, som förbjuder alla former av diskriminering vid utövandet av rättigheter, utan det kräver också att staten vidtar lämpliga proaktiva åtgärder för att säkerställa att alla barn ges

¹³ Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Slutsatser om Finlands sjunde periodiska rapport (E/C.12/FIN/CO/7), 5.3.2021, stycke 47.

möjlighet att jämlikt åtnjuta dessa rättigheter. Enligt artikel 4 i konventionen vidtar konventionsstaterna alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa och andra åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i konventionen. För att genomföra de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna ska konventionsstaterna vidta sådana åtgärder med utnyttjande till det yttersta av sina tillgängliga resurser och, där så behövs, inom ramen för internationellt samarbete. Kommittén för barnets rättigheter har i sin allmänna kommentar nr 5 (2003) konstaterat att staterna, oavsett deras ekonomiska förhållanden, förutsätts vidta alla möjliga åtgärder för att tillgodose barnets rättigheter och i detta sammanhang fästa särskild uppmärksamhet vid de barn som är i mest utsatt ställning. Dessutom har FN:s kommitté för barnets rättigheter i sin allmänna kommentar nr 7 (2006) rekommenderat staterna att inkludera utbildning om mänskliga rättigheter i undervisning som ges under tidig barndom, och att sådan utbildning bör präglas av delaktighet och öka barnens känsla av egenmakt, samt ge dem praktiska möjligheter att utöva sina rättigheter och sitt ansvar på sätt som är anpassade till deras intressen, angelägenheter och den fortlöpande utvecklingen av deras förmågor. Små barns utbildning i mänskliga rättigheter bör förankras i vardagsfrågor i hemmet, inom barnomsorg och förskoleverksamhet, och i andra samhällsmiljöer som små barn kan identifiera sig med.

Syftet med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (FördrS 26 och 27/2016) är att främja, skydda och säkerställa det fulla och lika åtnjutandet av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla personer med funktionsnedsättning och att främja respekten för deras inneboende värde. I artikel 4 i konventionen åtar sig konventionsstaterna att nära samråda med och aktivt involvera personer med funktionsnedsättning, inklusive barn med funktionsnedsättning, genom de organisationer som företräder dem vid utformning och genomförande av lagstiftning och riktlinjer för att genomföra denna konvention och i andra beslutsfattande processer angående frågor som berör personer med funktionsnedsättning. Enligt artikel 5 i konventionen erkänner konventionsstaterna att alla människor är lika inför och enligt lagen och utan någon diskriminering berättigade till lika skydd och lika förmåner enligt lagen. Dessutom ska konventionsstaterna förbjuda all diskriminering på grund av funktionsnedsättning och garantera personer med funktionsnedsättning lika och effektivt rättsligt skydd mot diskriminering på alla grunder. Enligt artikel 7 i konventionen, som gäller barn med funktionsnedsättning, ska konventionsstaterna vidta alla nödvändiga åtgärder som behövs för att säkerställa att barn med funktionsnedsättning fullt åtnjuter alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på lika villkor som andra barn. I alla åtgärder som rör barn med funktionsnedsättning ska barnets bästa komma i främsta rummet. Konventionsstaterna ska dessutom säkerställa att barn med funktionsnedsättning har rätt att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör dem, varvid deras åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till deras ålder och mognad på samma villkor som för andra barn, och att de för att utöva denna rättighet erbjuds stöd anpassat till funktionsnedsättning och ålder. Artikel 8 i konventionen innehåller åtaganden för att förbättra kunskaperna om personer med funktionsnedsättning och deras kapacitet samt vad de kan tillföra och för att främja respekten för deras rättigheter och värdighet samt bekämpa stereotypa uppfattningar, fördomar och skadliga sedvänjor. Dessa åtgärder omfattar bland annat att på alla nivåer i undervisningssystemet, inklusive hos alla barn från tidig ålder, uppmuntra en inställning präglad av respekt för rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. Enligt artikel 24 i konventionen erkänner konventionsstaterna rätten till utbildning för personer med funktionsnedsättning och för att förverkliga denna rätt utan diskriminering och på lika villkor, ska konventionsstaterna säkerställa ett inkluderande utbildningssystem på alla nivåer och livslångt lärande. I detta sammanhang listar artikeln flera olika åtgärder för att trygga rätten till utbildning för personer med funktionsnedsättning.

Enligt artikel 14 i Europarådets konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (FördrS 18 och 19/1990, sådan som den lyder senare ändrad i FördrS 71 och 72/1994, FördrS 85 och 86/1998, FördrS 8 och 9/2005, FördrS 6 och 7/2005 samt FördrS

50 och 51/2010; Europakonventionen) ska åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i denna konvention säkerställas utan diskriminering på någon grund. Även artikel 1 i tilläggsprotokoll nr 12 till Europakonventionen (FördrS 8 och 9/2005) innehåller ett förbud mot all slags diskriminering.

EU-lagstiftningen innehåller skyldigheter att framför allt förbjuda och förhindra diskriminering, men inga direkta skyldigheter att planera likabehandling eller vidta andra åtgärder för att främja likabehandling. Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna innehåller bland annat bestämmelser om jämlikhet inför lagen och om förbud mot diskriminering. Genom lagen om likabehandling har man genomfört rådets direktiv 2000/43/EG om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung, det vill säga diskrimineringsdirektivet, samt rådets direktiv 2000/78/EG om inrättande av en allmän ram för likabehandling, det vill säga direktivet om likabehandling i arbetslivet.

2.4 Statsrådets åtgärdsprogram

Flera handlingsprogram på statsrådsnivå innehåller åtgärder som anknyter till främjandet av likabehandling, även inom småbarnspedagogik.

I utkastet till statsrådets handlingsprogram för att bekämpa rasism och främja likabehandling, som utarbetats på grundval av statsrådets meddelande om främjande av likabehandling, jämlikhet och icke-diskriminering i det finländska samhället, föreslås bland annat ett utvecklingsprogram för jämställdhets- och likabehandlingsfrågor som ska omfatta hela utbildningssystemet och som syftar till att stödja och följa upp utarbetandet av lagstadgade jämställdhets- och likabehandlingsplaner och förbättra deras effektivitet som ett verktyg för att främja jämställdhet och likabehandling.¹⁴

I genomförandeplanen för den nationella barnstrategin som antogs som statsrådets principbeslut den 6 juni 2024 ingår en utredning till stöd för likabehandlings- och jämställdhetsplanerna inom småbarnspedagogiken och för att öka kunskapsbasen.¹⁵ Utredningen nämns även i utkastet till handlingsprogram för att bekämpa rasism och främja likabehandling. I genomförandeplanen för barnstrategin ingår som åtgärd även webbutbildning om effekterna av trakasserier och diskriminering samt förebyggande och bekämpning av dessa. Syftet med utbildningen är att öka förståelsen för dessa fenomen bland dem som arbetar med barn samt att ge praktiska verktyg för att förebygga och bekämpa diskriminering och trakasserier. I utbildningen ges deltagarna konkreta verktyg för att behandla ämnet med barn och unga samt som stöd för planeringen av likabehandling i småbarnspedagogiken och läroanstalterna.

2.5 Bedömning av nuläget

Eftersom ändringarna i diskrimineringslagen och jämställdhetslagen har varit i kraft under en mycket kort tid och det ännu inte har gjorts till exempel någon utredning eller forskning om ämnet, kan man inte ännu verifiera de faktiska effekterna av regleringen av likabehandlings- och jämställdhetsplaneringen inom småbarnspedagogiken. I beredningen av regleringen bedömdes det att planeringen av likabehandling inom småbarnspedagogiken skulle ha positiva effekter på barnen och i synnerhet på förverkligandet av rättigheterna för de barn och

¹⁴ Ny fart på likabehandlingen i Finland. Statsrådets handlingsprogram för att bekämpa rasism och främja likabehandling, utkast 30.4.2024.

¹⁵ Statsrådets principbeslut om planen för genomförandet av den nationella barnstrategin. Statsrådets principbeslut SHM/2024/64, godkänt vid statsrådets allmänna sammanträde 6.6.2024.

barnfamiljer som är i mest utsatt ställning. Likabehandlingsplaneringen bedömdes bidra till att fästa uppmärksamhet vid innehållet i den småbarnspedagogik som erbjuds barn och att säkerställa att personal, barn och deras familjer alla bemöts på ett jämlikt sätt. Ändringen bedömdes främja personalens möjligheter att beakta barnens situationer och likabehandlingsplaneringen bedömdes fästa personalens uppmärksamhet vid aktivt främjande och genomförande av likabehandling. Inkluderandet av barnen i planeringen bedömdes stödja barnens förmåga att möta och respektera olikheter och mångfald och i bästa fall även öka barnens medvetenhet om sina egna rättigheter. Medvetenheten om likabehandlingsplaneringen bedömdes sänka tröskeln för barnens vårdnadshavare att diskutera med personalen till exempel om bekymmer och utmaningar som gäller genomförandet av likabehandling eller frågor som gäller diskriminering.

Inom forskningen har man ansett att det är viktigt med systematisk människorättsfostran för barn och unga, vilken även innefattar likabehandling. I småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen är det möjligt att jämna ut skillnader som beror på familjebakgrunden hos barn och unga och öka de jämlika möjligheterna att uppnå ett aktivt medborgarskap. Det har observerats att demokrati- och människorättsfostran i skolorna skiljer sig åt på andra stadiet, varför förutsättningarna för en samhällsaktiv verksamhet byggs upp redan i ett tidigt skede med hjälp av gemensam fostran och utbildning för alla.¹⁶

Den uttryckliga bestämmelsen om planeringsskyldigheten inom småbarnspedagogiken klargjorde situationen inom förskoleundervisningen i fråga om planeringsskyldigheter. Likabehandlingsplaneringen gällde tidigare förskoleundervisning när den ordnas i skolan, men inte förskoleundervisning som ordnas i samband med daghem. Således innehöll systemet också skillnader inom förskoleundervisningen före regleringen av planeringsskyldigheterna.

I samband med reformen av diskrimineringslagen gällde den centrala kritiken mot planeringsskyldigheten inom småbarnspedagogiken att man såg att målen för ändringen redan förverkligades på grundval av tidigare lagstiftning och att det i den föreslagna skyldigheten endast är fråga om en skyldighet till ytterligare dokumentation. Inom småbarnspedagogiken ska man till exempel beakta bestämmelserna om syftet med småbarnspedagogiken i lagen om småbarnspedagogik, som bland annat är att erbjuda alla barn likvärdiga möjligheter till småbarnspedagogik, främja likabehandling och jämställdhet samt ge färdigheter att förstå och respektera den allmänna kulturtraditionen samt vars och ens språkliga, kulturella, religiösa och livsåskådningsmässiga bakgrund. I de riksomfattande grunderna för planen för småbarnspedagogik beaktas likabehandling och jämlikhet som värdegrund för planen. Samtidigt förverkligas målen enligt grunderna för planen för småbarnspedagogik inte på alla verksamhetsställen på det sätt som grunderna förutsätter enligt den bedömning av småbarnspedagogiken som Nationella centret för utbildningsutvärdering gjort. På de flesta verksamhetsställen som erbjuder småbarnspedagogik uppfylls de innehållsmässiga mål som fastställts i grunderna för planen för småbarnspedagogik väl, men på en del daghem och i en del

¹⁶ Gretschel A., Rautiainen, M., Vanhanen-Nuutinen, L. & Tarvainen, K. (2023). Demokrati- och människorättsfostran i Finland: Lägesbild och rekommendationer 2023. Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2023:24, tillgänglig elektroniskt på <http://URN.fi/URN:ISBN:978-952-383-329-6>; samt Kestilä-Kekkonen, E & Sipinen, J. (2024) Skolans betydelse i den politiska socialiseringen. I verket Högstadielärare och demokratifostran. Uppfattningar, resurser och genomförandemöjligheter. E. Kestilä-Kekkonen, J. Sipinen och A. Tiuhonen (red.) Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2024:3, tillgängliga elektroniskt på <http://URN.fi/URN:ISBN:978-952-263-981-3>.

familjedagvårdsgupper uppfylls målen måttligt eller svagt. Enligt bedömningen främjades uppfyllandet av målen av tillräckliga personalresurser, en motiverad och yrkeskunnig personal samt en gemensam diskussion om implementeringen av den lokala planen för småbarnspedagogik i verksamhetsställets vardag, medan uppfyllandet av målen försvårades av brådska, brist på gemensam diskussion och oklarheter angående begreppen som användes.¹⁷

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Orpos regering ska verksamhetsförutsättningarna för kommunerna stärkas genom en fortsatt avveckling av normer inom kommunernas nuvarande verksamhetsfält.¹⁸ Kommunförbundet har 13.6.2024 publicerat en sammanställning av förslagen till avveckling av städernas och kommunernas normer. I sammanställningen föreslås sammanlagt 92 normlättnader från kommunens olika sektorer. Som ett förslag till lättnad föreslås upphävande av planeringsskyldigheterna för varje småbarnspedagogiskt verksamhetsställe, där det också finns en planeringsskyldighet på kommunnivå. Som sådana planer nämns bland annat jämställdhets- och likabehandlingsplaner för varje småbarnspedagogiskt verksamhetsställe. På så sätt skulle arbetstiden för de anställda på daghemmen förläggas mer på arbetet med barnen och de administrativa uppgifterna förenklas.¹⁹

Trots att skyldigheten att främja och planera likabehandling per verksamhetsställe har bedömts ha många positiva effekter, orsakar den även administrativt merarbete för de småbarnspedagogiska verksamhetsställena. På de småbarnspedagogiska verksamhetsställena har man också i övrigt märkt av utmaningar till exempel när det gäller tillräckliga personalresurser. Minskningen av det administrativa arbetet skulle göra det möjligt att koncentrera arbetstiden till det grundläggande arbetet med barnen, vilket kan anses vara i enlighet med barnens bästa. Det är möjligt att främja likabehandling inom småbarnspedagogiken även genom en lättare reglering och utan att en likabehandlingsplan utarbetas på varje småbarnspedagogiskt verksamhetsställe. Genomförandet av likabehandling kan granskas och åtgärder som främjar likabehandling kan planeras också mer centralt. Enbart en likabehandlingsplan som utarbetas för varje verksamhetsställe löser inte eventuella likabehandlingsproblem inom småbarnspedagogiken. Det är viktigare att påverka medvetenheten om likabehandling och verksamhetssätten inom småbarnspedagogiken. Detta kan genomföras även utan likabehandlingsplaner som utarbetas för varje verksamhetsställe, till exempel genom att koncentrera arbetet med att främja och planera likabehandling till anordnarna av småbarnspedagogik och serviceproducenterna inom småbarnspedagogiken. Lagen om småbarnspedagogik och grunderna för planen för småbarnspedagogik vägleder också till att beakta likabehandling i småbarnspedagogiken.

3 Målsättning

Syftet med propositionen är att lätta på skyldigheterna att planera likabehandling inom småbarnspedagogiken enligt diskrimineringslagen. Målet är att lätta de administrativa

¹⁷ Lassi Kannel, Julia Kuusiholma-Linnamäki, Heidi Harju-Luukkainen, Noora Heiskanen, Arniika Kuusisto, Vesa Kulmala: Genomförandet av lokala planer för småbarnspedagogik på daghem och inom familjedagvård. Nationella centret för utbildningsutvärdering, Publikationer 28:2023. Tillgänglig elektroniskt på <https://www.karvi.fi/sv/publikationer/genomforandet-av-lokala-planer-smabarnspedagogik-pa-daghem-och-inom-familjedagvard>.

¹⁸ Ett starkt och engagerat Finland, Förhandlingsresultat om regeringsprogrammet 16.6.2023, s. 53.

¹⁹ Mindre byråkrati och smidigare service lokalt. Kommunförbundets sammanställning av förslagen till avveckling av städernas och kommunernas normer 2024 (på finska) Kommunförbundet 2024, s. 9; publikationen finns tillgänglig elektroniskt på <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2024/2278-vahemman-byrokratiaa-paikallisesti-paremmiin-toimivia-palveluita>.

skyldigheterna för både kommunerna och de privata serviceproducenterna inom småbarnspedagogiken, och särskilt för de småbarnspedagogiska verksamhetsställena, så att arbetstiden kan förläggas mer på det grundläggande arbetet med barnen. Målet är också att minska kostnaderna som orsakas av administrativa skyldigheter.

Samtidigt är målet även att säkerställa att likabehandling fortsättningsvis främjas systematiskt även inom småbarnspedagogiken.

Propositionen grundar sig på skrivningen i regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering om att avveckla normer inom kommunerna.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

Det föreslås att bestämmelsen om skyldigheten att främja likabehandling inom småbarnspedagogiken enligt diskrimineringslagen ändras så att skyldigheten att utarbeta en likabehandlingsplan för varje småbarnspedagogiskt verksamhetsställe stryks.

Anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken ska dock fortsättningsvis ha en allmän 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. Det föreslås att anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken dessutom ska utarbeta en plan för de åtgärder som behövs för att främja likabehandling. En sådan plan kan emellertid i fortsättningen utarbetas gemensamt så att den gäller alla verksamhetsställen som anordnarna av småbarnspedagogik och serviceproducenterna inom småbarnspedagogiken ansvarar för. Skyldigheten föreslås gälla alla anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken.

Ett undantag från planeringsskyldigheten utgörs av aktörer inom familjedagvården och den kommunala öppna småbarnspedagogiken. I fråga om dessa ansvarar kommunen för likabehandlingsplaneringen som en del av likabehandlingsplaneringen för småbarnspedagogiken inom kommunen.

Kommunerna ska fortsättningsvis omfattas av bestämmelsen om myndigheternas skyldighet att främja likabehandling och utarbeta en likabehandlingsplan för sin verksamhet enligt 5 § i diskrimineringslagen. Bestämmelsen omfattar redan nu all kommunal verksamhet, inklusive småbarnspedagogik. I praktiken är det ändamålsenligt att kommunerna sköter främjandet och planeringen av likabehandling inom småbarnspedagogiken som en del av detta främjande och denna planering.

Propositionen påverkar inte de skyldigheter enligt jämställdhetslagen som anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken har att främja jämställdhet och utarbeta en jämställdhetsplan för varje småbarnspedagogiskt verksamhetsställe. Propositionen påverkar inte heller det som föreskrivs i annan lagstiftning, såsom i lagen om småbarnspedagogik.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Ekonomiska konsekvenser

4.2.1.1 Kommuner och serviceproducenter inom småbarnspedagogik

Förslaget minskar de administrativa uppgifterna för kommunerna och för andra anordnare av och serviceproducenter inom småbarnspedagogik och innebär således besparingar för dessa aktörer. De mest betydande besparingarna berör kommunerna, som är betydande anordnare av småbarnspedagogik. De ekonomiska besparingar som förslaget medför kan uppskattas bero på arbetstid som i fortsättningen inte behöver användas för utarbetande av likabehandlingsplaner på de småbarnspedagogiska verksamhetsställena.

Kommunerna och de privata serviceproducenterna inom småbarnspedagogiken har fortfarande skyldighet att bedöma hur likabehandling förverkligas i deras verksamhet och att vidta nödvändiga åtgärder för att främja likabehandling. Dessutom ska anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken utarbeta en plan för att främja likabehandling i verksamheten. Planen kan dock i fortsättningen göras gemensamt för alla verksamhetsställen som anordnaren eller serviceproducenten har. I kommuner är det ändamålsenligt att genomföra detta som en del av kommunens skyldighet att som myndighet främja och planera likabehandling och för privata serviceproducenter som en del av övrig planering. Främjandet och planeringen av likabehandling på anordnar- och serviceproducentnivå bedöms inte orsaka sådant merarbete som kräver ytterligare resurser.

Under beredningen av förslaget saknas det forskningsuppgifter om hur mycket tid som i praktiken har lagts på att utarbeta likabehandlings- och jämställdhetsplaner på de småbarnspedagogiska verksamhetsställena. I bedömningen av förslagets konsekvenser kan man förlita sig på de beräkningar som gjordes när bestämmelser utfärdades om planeringsskyldigheten.

I regeringspropositionen om ändringen av diskrimineringslagen (RP 148/2022 rd, s. 44–45) har man uppskattat att de kostnader som uppkommer för likabehandlingsplaneringen inom småbarnspedagogiken orsakas av den arbetstid som används för att utarbeta en likabehandlingsplan samt för att uppdatera planen. Förmedling av information till personalen, barnens delaktighet, information till och samråd med barn och vårdnadshavare samt genomförandet av planen har bedömts utgöra en del av den normala vardagen inom småbarnspedagogiken. Kostnaderna beräknades gemensamt för likabehandlings- och jämställdhetsplanerna, eftersom man i propositionen har ansett att planerna i praktiken utarbetas tillsammans.

I samband med beredningen av skyldigheten att planera likabehandling bedömdes det att en arbetstagare på varje daghem skulle använda två timmar av sin arbetstid för att utarbeta planen första gången. När propositionen utarbetades fanns det kommunala daghem på totalt 3 168²⁰ verksamhetsställen och år 2023 totalt 3 222 verksamhetsställen.²¹ Totalt uppskattades

²⁰ Uppgifter om daghemmens antal verksamhetsställen: Databasen för småbarnspedagogik Varda, läget den 31 december 2021, svar på begäran om information den 21 juni 2022.

²¹ Aktörer och verksamhetsställen inom småbarnspedagogik, Utbildningsförvaltningens statistiktjänst Vipunen, elektroniskt på <https://vipunen.fi/sv-fi/smabarnspedagogik/Sidor/aktorer-och-verksamhetsstallen-inom-smabarnspedagogik.aspx>, besökt 14.6.2024.

kommunernas kostnader för utarbetande av planer för kommunala daghem uppgå till cirka 263 000 euro, varav likabehandlingsplaneringens andel är cirka hälften.

Även på privata daghem uppskattas en arbetstagare använda två timmar arbetstid för att utarbeta planer på respektive verksamhetsställe. När regeringspropositionen om planeringsskyldigheten utarbetades fanns det 999²² privata daghem och år 2023 totalt 960.²³ Kostnaderna för privata daghem beräknades uppgå till cirka 83 000 euro under beredningsåret, varav likabehandlingsplaneringens andel är cirka hälften. För de följande åren, då planen eventuellt ska uppdateras, uppskattades kostnadsbeloppet årligen vara en tredjedel av kostnaderna för året då planen utarbetades.

Dessutom har kommunerna bedömts ådra sig kostnader för att upprätta gemensamma planer för aktörer inom öppen småbarnspedagogik och familjedagvård. Kostnaderna för dessa planer har beräknats på basis av att familjedagvård ordnas i 248 kommuner och det har uppskattats att en person i kommunen använder 2,5 timmar arbetstid för att utarbeta en plan och för samarbete med kommunens familjedagvårdare. År 2023 ordnades familjedagvård i 221 kommuner.²⁴ I fråga om den öppna småbarnspedagogiska verksamheten har kostnaderna bedömts på motsvarande sätt så att öppen småbarnspedagogisk verksamhet ordnas i 115 kommuner och 2,5 timmar arbetstid används för utarbetande av planen. När det gäller planerna för öppen småbarnspedagogisk verksamhet och familjedagvård beräknas kostnaderna uppgå till cirka 28 000 euro, varav likabehandlingsplaneringens andel är cirka hälften.

Kommunernas kostnader på grund av skyldigheten att planera jämställdhet och likabehandling inom småbarnspedagogiken uppskattades till sammanlagt 376 000 euro år 2023, varav likabehandlingsplaneringen står för hälften, dvs. cirka 188 000 euro. Därefter uppskattades kostnaderna årligen uppgå till cirka 1/3 av detta belopp. Det beslutades att de nämnda kostnaderna ska täckas genom statsandelen för kommunal basservice, som på grund av ändringen höjdes med 376 000 euro i budgeten för 2023. I budgeten för år 2024 minskades statsandelen för kommunal basservice från 2023 års nivå på grund av att kostnaderna för likabehandlings- och jämställdhetsplanering uppskattades minska. Därmed landade den förhöjda statsandelen för skyldigheten att planera jämställdhet och likabehandling på nivån 125 000 euro från och med 2024.

Om man avstår från likabehandlingsplaneringen på varje småbarnspedagogiskt verksamhetsställe minskar det kostnaderna som orsakas av planeringen. Om planeringsskyldigheten enligt jämställdhetslagen kvarstår inom småbarnspedagogiken, bedöms kostnaderna för planeringsskyldigheterna dock inte minska med hälften. Redan när man reglerade om likabehandlings- och jämställdhetsplanerna bedömde man att den tid som skulle läggas på planerna var för sig sannolikt skulle vara större än den tid som skulle läggas på en gemensam plan. Detta beror på att när likabehandlings- och jämställdhetsplanerna utarbetas tillsammans kan synergier uppnås, eftersom flera aspekter som ingår i planerna kan behandlas samtidigt. Därför bedöms det att avskaffandet av skyldigheten att planera likabehandling på

²² Uppgifter om daghemmens antal verksamhetsställen: Databasen för småbarnspedagogik Varda, läget den 31 december 2021, svar på begäran om information den 21 juni 2022.

²³ Aktörer och verksamhetsställen inom småbarnspedagogik, Utbildningsförvaltningens statistikjänst Vipunen, elektroniskt på <https://vipunen.fi/sv-fi/smabarnspedagogik/Sidor/aktorer-och-verksamhetsstallen-inom-smabarnspedagogik.aspx>, besökt 14.6.2024.

²⁴ Aktörer och verksamhetsställen inom småbarnspedagogik, Utbildningsförvaltningens statistikjänst Vipunen, <https://vipunen.fi/sv-fi/smabarnspedagogik/Sidor/aktorer-och-verksamhetsstallen-inom-smabarnspedagogik.aspx>, besökt 14.6.2024.

varje verksamhetsställe minskar arbetstiden som går åt till att utarbeta planer inom småbarnspedagogiken med cirka 1/3. Detta medför besparingar för kommunerna och via statsandelen för kommunal basservice även för staten.

Med beaktande av indexjusteringarna av statsandelarna för basservicen efter 2023 (2,2 % år 2024 och enligt en förhandsberäkning cirka 3,1 % år 2025) skulle den besparing i statsandelarna för kommunal basservice som ändringen medför vara sammanlagt cirka 43 904 euro per år från och med 2025. Besparingen allokeras till budgetmomentet 28.90.30 Statsandel för kommunal basservice.

4.2.1.2 Diskrimineringsombudsmannen

Utvidgandet av likabehandlingsplaneringen och uppgiften att främja likabehandling till småbarnspedagogiken beräknas medföra kostnader för diskrimineringsombudsmannen när ombudsmannen övervakar aktörerna och vid behov ger dem anvisningar om den nya skyldigheten. I samband med regleringen av planeringsskyldigheten inom småbarnspedagogiken och tillhörande tillsynsuppgift gjordes också flera sådana ändringar i diskrimineringslagen, varigenom man bedömde att diskrimineringsombudsmannen i fortsättningen ska föra fler ärenden än tidigare till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. Sammantaget bedömdes dessa ändringar öka ombudsmannens arbetsmängd i den utsträckning att anslaget för ombudsmannen ökades med ett belopp som motsvarar kostnaderna för 1 årsverke (90 000 euro).

Diskrimineringsombudsmannens tillsynsuppgift ändras på grund av de nu föreslagna ändringarna. I fortsättningen ska ombudsmannen inte övervaka utarbetandet av likabehandlingsplaner på varje småbarnspedagogiskt verksamhetsställe, vilket minskar antalet objekt inom ombudsmannens tillsyn. Ombudsmannen ska dock fortfarande övervaka främjandet och planeringen av likabehandling inom småbarnspedagogiken samt ge anvisningar i detta avseende. Tillsynsuppgiften kan ändå bedömas bli lättare när skyldigheten kan övervakas mer centraliserat. Totalt uppskattas ombudsmannens arbetsmängd minska med cirka ¼ årsverke (0,25 årsverke, cirka 22 500 euro).

Antalet kontakter till ombudsmannen har ökat och därmed även dennes arbetsbelastning.²⁵ Den arbetstid och de resurser som sparas genom tillsynen av skyldigheten att planera likabehandling inom småbarnspedagogiken kan riktas till annat tillsynsarbete som utförs av ombudsmannen.

4.2.2 Konsekvenser för myndigheterna

Genom förslaget minskar uppgifterna som kommunerna ansvarar för, då det inte längre behöver utarbetas likabehandlingsplaner för varje småbarnspedagogiskt verksamhetsställe. Arbetstid sparas framför allt på de småbarnspedagogiska verksamhetsställena, vilket gör det möjligt att använda arbetstiden för andra uppgifter, såsom arbete med barnen. I avsnitt 4.2.1 beskrivs konsekvenserna för den arbetstid som används för att främja likabehandling och de kostnader som orsakas av detta i närmare detalj.

På kommunnivå ska man fortsättningsvis bedöma hur likabehandlingen förverkligas och vidta nödvändiga konkreta åtgärder för att främja likabehandling även inom småbarnspedagogiken

²⁵ Kontakt med diskrimineringsombudsmannen togs 2 051 gånger år 2021, 2 225 gånger år 2022 och 2 411 gånger år 2023. Diskrimineringsombudsmannens årsberättelse 2023, s. 30, tillgänglig elektroniskt på <https://yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi/sv/publikationer>.

samt utarbeta en likabehandlingsplan för småbarnspedagogiken. Planen kan dock i fortsättningen göras gemensamt för kommunens alla småbarnspedagogiska verksamhetsställen. Dessutom ska verksamhetsställen för familjedagvård och kommunal öppen småbarnspedagogik ingå i planen. På så sätt överförs tyngdpunkten för främjande av likabehandling inom småbarnspedagogiken förmodligen från de småbarnspedagogiska verksamhetsställena till kommunnivå. Redan idag ingår hela kommunens verksamhet, inklusive småbarnspedagogiken, i kommunens uppgift att som myndighet främja och planera likabehandling. Därmed ska skyldigheten att främja och planera likabehandling inom småbarnspedagogiken framför allt vara tydliggörande för kommunerna. Det är ändamålsenligt att kommunerna sköter främjandet och planeringen av likabehandling inom småbarnspedagogiken som en del av kommunens allmänna främjande och planering av likabehandling. Samtidigt föreslås kommunerna ha diskretionsrätt angående hur skyldigheten att främja likabehandling genomförs. Kommunen föreslås också kunna besluta att sköta om sin skyldighet att främja och planera likabehandling genom att utarbeta likabehandlingsplaner för enskilda verksamhetsställen. Det ska dock inte längre finnas någon lagstadgad skyldighet att utarbeta planer för varje verksamhetsställe.

För närvarande finns det inga exakta uppgifter om i vilken utsträckning kommunerna har börjat utarbeta likabehandlingsplaner för varje småbarnspedagogiskt verksamhetsställe. Anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken har emellertid utbildats i planeringsskyldigheterna. Skyldigheten att planera likabehandling inom småbarnspedagogiken lades till i lagen genom en ändring som trädde i kraft den 1 juni 2023. Enligt lagens övergångsbestämmelse ska likabehandlingsplanerna för småbarnspedagogik vara färdiga senast den 1 juni 2025. Däremot ska processen för att utarbeta en jämställdhetsplan i enlighet med jämställdhetslagen ha inletts från och med den 1 juni 2023 enligt anvisningarna för anordnarna av småbarnspedagogik och serviceproducenterna inom småbarnspedagogiken. Eftersom utgångspunkten har varit att utarbeta gemensamma likabehandlings- och jämställdhetsplaner, och eftersom det också har hänvisats till detta i Utbildningsstyrelsens anvisningar om planeringsskyldigheten, är det sannolikt att man i samband med planeringsprocessen enligt jämställdhetslagen också har börjat förbereda likabehandlingsplaner för verksamhetsställena. Det eventuella arbete med jämställdhetsplaner inom småbarnspedagogiken som redan gjorts i kommunerna kan också utnyttjas när den föreslagna lagändringen träder i kraft.

Till följd av den föreslagna ändringen överförs likabehandlingsplaneringen inom småbarnspedagogik sannolikt från verksamhetsställena till anordnarna och serviceproducenterna i flera kommuner. Då är det möjligt att till exempel personalen inom småbarnspedagogiken utbildas mindre i ämnet och att det förs färre konkreta samtal om likabehandlingssituationen och nödvändiga åtgärder på verksamhetsställena. Detta kan ha negativa konsekvenser för främjandet av likabehandling på de småbarnspedagogiska verksamhetsställena. Samtidigt förutsätter skyldigheten att främja likabehandling att de främjande åtgärderna ska vara effektiva, ändamålsenliga och proportionerliga med beaktande av småbarnspedagogikens verksamhetsmiljö, resurser och övriga omständigheter. Detta förutsätter konkreta åtgärder som även påverkar verksamhetsställena.

Propositionen eliminerar inte skyldigheterna enligt jämställdhetslagen från småbarnspedagogiken. I praktiken är det möjligt att i samband med jämställdhetsplanerna som utarbetas för varje verksamhetsställe även behandla diskrimineringsgrunder enligt diskrimineringslagen, men det finns inte längre någon lagstadgad skyldighet att göra det.

Förslaget påverkar i viss mån diskrimineringsombudsmannens tillsynsuppgifter. Konsekvenserna beskrivs närmare i avsnitt 4.2.1 ovan. Diskrimineringsombudsmannen övervakar iakttagandet av skyldigheten att främja och planera likabehandling även vad gäller

småbarnspedagogik. I och med slopandet av skyldigheten att planera för likabehandling på varje småbarnspedagogiskt verksamhetsställe lättar tillsynsuppgiften även för ombudsmannen med cirka ¼ årsverke. Den arbetstid som ombudsmannen sparar in på grund av ändringen kan riktas till annat tillsynsarbete som utförs av diskrimineringsombudsmannen.

4.2.3 Konsekvenser för företag

Förslagets konsekvenser för privata serviceproducenter inom småbarnspedagogiken har bedömts baserat på den bedömning av kostnaderna för likabehandlingsplaneringen som gjordes när skyldigheten att planera likabehandling infördes. Kostnaderna beskrivs närmare i avsnitt 4.2.1.1 ovan. Precis som i kommunerna sparar den föreslagna ändringen även in den arbetstid som privata serviceproducenter inom småbarnspedagogiken har använt för att utarbeta planer på småbarnspedagogiska verksamhetsställen, och arbetstiden kan då användas bland annat för arbete med barnen.

Inom småbarnspedagogiken är aktörerna inom den privata sektorn i regel små och medelstora företag. Enligt statistik från Nationella centret för utbildningsutvärdering NCU fanns det 993 privata daghem i Finland år 2019. Det fanns 468 privata serviceproducenter, av vilka 393 hade ett daghem. Endast tre aktörer hade mer än 60 daghem, av vilka den största hade 177 daghem. Konsekvenserna av skyldigheten att planera likabehandling gäller således särskilt små och medelstora företag. År 2023 fanns det 960 privata daghem.²⁶

För privata serviceproducenter som tillhandahåller småbarnspedagogik, såsom privata daghem, har utarbetandet av en jämställdhets- och likabehandlingsplan för varje verksamhetsställe inneburit administrativt arbete och kostnader för att utarbeta och implementera likabehandlingsplaner samt för att inkludera barn och vårdnadshavare i och med den arbetstid som gått åt. Det har bedömts att även till exempel privata familjedagvårdare och aktörer inom den privata öppna småbarnspedagogiken har orsakats kostnader i viss mån för att delta i utarbetandet av kommunens gemensamma jämställdhets- och likabehandlingsplan. Om planeringsskyldigheten enligt jämställdhetslagen förblir oförändrad i jämställdhetslagen minskar dessa kostnader med cirka 1/3 när skyldigheten att planera likabehandling på varje verksamhetsställe slopas.

Privata serviceproducenter inom småbarnspedagogiken ska fortsättningsvis bedöma hur likabehandling förverkligas i deras verksamhet och vidta nödvändiga åtgärder för att främja likabehandling samt utarbeta en likabehandlingsplan som gäller serviceproducentens hela verksamhet. Detta kan emellertid göras gemensamt för serviceproducentens alla verksamhetsställen och som en del av annat planerings- och utvärderingsarbete. Enligt serviceproducentens bedömning kan innehållet i likabehandlingsplanen förenas med någon annan plan, varvid utarbetandet av likabehandlingsplanen inte medför något väsentligt merarbete. Mest uppskattas arbetet underlättas för stora serviceproducenter inom småbarnspedagogiken, som kan främja likabehandling mer centralt.

4.2.4 Andra samhällliga konsekvenser

Eftersom ändringarna i diskrimineringslagen och jämställdhetslagen har varit i kraft under en mycket kort tid och det ännu inte har gjorts till exempel någon utredning eller forskning om

²⁶ Aktörer och verksamhetsställen inom småbarnspedagogik, Utbildningsförvaltningens statistiktjänst Vipunen, <https://vipunen.fi/sv-fi/smabarnspedagogik/Sidor/aktorer-och-verksamhetsstallen-inom-smabarnspedagogik.aspx>, besökt 14.6.2024.

ämnet, kan man inte ännu verifiera vilka de faktiska effekterna har varit på genomförandet av likabehandling och jämställdhet då likabehandling och jämställdhet har planerats på de småbarnspedagogiska verksamhetsställena. Som stöd för bedömningen kan man dock använda den bedömning som gjordes om konsekvenserna av skyldigheten att främja likabehandling när skyldigheten reglerades.

När regleringen infördes om skyldigheten att planera likabehandling på varje småbarnspedagogiskt verksamhetsställe bedömdes det att skyldigheten har direkta positiva konsekvenser för barnen. Likabehandlingsplaneringen hjälper till att fästa uppmärksamhet vid innehållet i den småbarnspedagogik som erbjuds barn och att säkerställa att personal, barn och deras familjer alla bemöts på ett jämlikt sätt. Likabehandlingsplanering bekämpar i bästa fall diskriminering och hjälper till att lättare upptäcka diskriminerande attityder och strukturer. Skyldigheten bedömdes främja tillgodoseendet av rättigheterna för i synnerhet de barn och barnfamiljer som har det sämst ställt. Likabehandlingsplaneringen bedömdes främja personalens möjligheter att beakta barnens situationer och fästa uppmärksamhet vid aktivt främjande och genomförande av likabehandling.²⁷

I och med den föreslagna ändringen överförs främjandet och planeringen av likabehandling sannolikt från verksamhetsställena till en högre nivå. Då finns det risk för att främjandet av likabehandling görs på en mer generell nivå än tidigare och att man inte beaktar till exempel de olika verksamhetsställenas särdrag eller klienternas behov eller andra omständigheter som kan påverka genomförandet av likabehandling. Om arbetet med att främja likabehandling blir för generellt i och med ändringen så att det inte genuint stöder främjandet av likabehandling och bekämpningen av diskriminering, innebär detta negativa konsekvenser i synnerhet för barn som riskerar diskriminering och deras familjer. Dessa är till exempel barn med funktionsnedsättning, regnbågsbarn och barn som bor i regnbågsfamiljer samt barn med invandrarbakgrund och barn som hör till olika minoriteter. De praktiska effekterna av ändringen kan dock inte förutses helt. Effekterna av ändringen beror i sista hand på hur väl de aktörer som är skyldiga att främja och planera likabehandling fullgör sina skyldigheter. Med beaktande av de krav som ställs på främjande åtgärder i lagen bör åtgärder som främjar likabehandling vara sådana att de är verkningsfulla och effektiva även i vardagen på de småbarnspedagogiska verksamhetsställena. Man ska också se till att åtgärderna genomförs. Anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken är ansvariga för detta.

Det ligger också i kommunernas och de privata serviceproducenternas intresse att se till att likabehandling inom småbarnspedagogiken uppmärksammas. Annars kan det till exempel hända att man inte märker diskriminerande strukturer och praxis på verksamhetsställena, vilket i slutändan kan leda till misstankar om diskriminering som kräver resurser att utreda.

I lagen slopas även skyldigheten att höra barn och deras vårdnadshavare om åtgärder för främjande av likabehandling samt skyldigheten att utarbeta en plan i samarbete med personalen. Regleringen motsvarar således till denna del myndighetens allmänna skyldighet att främja likabehandling, till vilken det inte heller har fogats några uttryckliga bestämmelser om skyldigheter som rör hörande eller delaktighet. Diskussionen på verksamhetsställena har ansetts vara en viktig del av främjandet av likabehandling. Inkluderandet av barnen i likabehandlingsplaneringen bedömdes stödja barnens förmåga att möta och respektera olikheter och mångfald. I bästa fall ökar deltagande också barnens medvetenhet om sina egna rättigheter. Det är också viktigt att barnens vårdnadshavare är medvetna om likabehandlingsplaneringen inom småbarnspedagogiken och detta sänker tröskeln för att diskutera med personalen till

²⁷ RP 148/2022 rd, s. 51.

exempel om bekymmer och utmaningar som gäller genomförandet av likabehandling eller frågor som gäller diskriminering. Diskussionen stärker också tilltron till att likabehandlingsfrågor beaktas i småbarnspedagogiken. I fortsättningen sker genomförandet av åtgärder som främjar likabehandling i sista hand i praktiken på de småbarnspedagogiska verksamhetsställena, varvid åtgärderna kan diskuteras med personalen, barnen och deras vårdnadshavare och därigenom föra likabehandlingsfrågorna till en gemensam diskussion. Det kan också vara nödvändigt att diskutera med personalen, barnen och deras vårdnadshavare när genomförandet av likabehandling bedöms. Hörande av olika persongrupper om de främjande åtgärderna är möjligt även om det inte längre finns någon uttrycklig skyldighet att göra det.

Ändringen medför att läget för likabehandlingsplaneringen inom förskoleundervisningen delvis återgår till läget före 2023. Förskoleundervisning ordnas både i skolor och på daghem. Innan skyldigheten att planera likabehandling inom småbarnspedagogiken infördes blev därför förskoleundervisning beaktad i planeringen av likabehandling på varje småbarnspedagogiskt verksamhetsställe endast då den skedde i anknytning till skolor. Genom den föreslagna lagändringen återgår man även till detta. En stor del av förskoleundervisningen sker idag som en del av småbarnspedagogiken. Förskoleundervisningen bör emellertid beaktas som en del av den mer allmänna skyldigheten att främja och planera likabehandling inom småbarnspedagogiken.

Den föreslagna ändringen innebär att planeringsskyldigheterna åtskiljs efter diskrimineringsgrund. Om det i jämställdhetslagen fortfarande finns en planeringsskyldighet för varje småbarnspedagogiskt verksamhetsställe ska man inom småbarnspedagogiken fortfarande bedöma förverkligandet av jämställdhet och planera åtgärder för främjande av jämställdhet. I denna bedömning beaktas då diskrimineringsgrunderna enligt jämställdhetslagen, dvs. kön, könsuttryck och könsidentitet. Däremot bedöms inte de diskrimineringsgrunder som skyddas av diskrimineringslagen, såsom till exempel ursprung, språk, sexuell läggning eller funktionsnedsättning, på varje småbarnspedagogiskt verksamhetsställe, såvida man inte frivilligt vill göra det på de småbarnspedagogiska verksamhetsställena. Dessa diskrimineringsgrunder ska emellertid beaktas i den mer allmänna likabehandlingsplanen som anordnarna av småbarnspedagogik och serviceproducenterna inom småbarnspedagogiken utarbetar.

En betydande del av personalen inom småbarnspedagogiken är kvinnor, så konsekvenserna av propositionen för personalen inom småbarnspedagogiken och arbetsmängden på de småbarnspedagogiska verksamhetsställena gäller framför allt kvinnor.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Ett alternativ till den lösning som nu föreslås är att paragrafen om skyldigheten att främja likabehandling inom småbarnspedagogiken upphävs helt. Då upphör skyldigheten att främja likabehandling inom hela småbarnspedagogiken och man återgår till rättsläget som gällde före 2023. Främjandet av likabehandling inom småbarnspedagogiken har emellertid ansetts viktigt. Om hela skyldigheten att främja likabehandling upphör innebär det att de positiva effekterna av att främja likabehandling inte förverkligas. Om hela skyldigheten slopas utesluts särskilt småbarnspedagogik som genomförs av privata aktörer helt från skyldigheten att främja likabehandling, eftersom myndigheternas skyldighet att främja likabehandling i varje fall kvarstår för kommunerna. Då förpliktar lagen inte privata serviceproducenter inom småbarnspedagogiken att bedöma hur likabehandling förverkligas eller vidta åtgärder för att främja likabehandling. Skyldigheterna att främja likabehandling inom småbarnspedagogiken

skulle således bero på om småbarnspedagogiken ordnas av en privat aktör eller av kommunen. Då skulle även barn som får småbarnspedagogik och deras familjer försättas i olika ställning när det gäller att främja likabehandling beroende på om de omfattas av småbarnspedagogik som genomförs av en offentlig eller privat aktör.

Ett annat alternativt sätt att lätta på uppgifterna är att föreskriva att anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken ska vara skyldiga att bedöma hur likabehandling förverkligas i deras verksamhet och vidta åtgärder för att främja likabehandling, men att de inte har den föreslagna skyldigheten att utarbeta en likabehandlingsplan. Då behöver arbetstid inte läggas på att utarbeta och registrera en likabehandlingsplan, men likabehandling ska ändå bedömas och främjas. Särskilt i kommunerna skulle arbetsmängden dock inte i praktiken skilja sig från den föreslagna lösningen, eftersom likabehandlingsplaneringen inom småbarnspedagogiken och den tillhörande registreringen skulle kunna göras i samband med kommunernas likabehandlingsplan enligt 5 §. Utan utarbetandet av en likabehandlingsplan skulle det emellertid vara svårt att i efterhand bedöma hur skyldigheten att främja likabehandling har genomförts och vilka åtgärder som har vidtagits för att främja likabehandling. Då skulle det vara svårare att övervaka uppgiften att främja likabehandling.

Om lagstiftningen lämnas med det nuvarande innehållet, kvarstår de nuvarande skyldigheterna att utarbeta likabehandlingsplaner på alla småbarnspedagogiska verksamhetsställen för alla anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken. Om lagstiftningen inte ändras underlättas inte skyldigheterna för anordnarna av småbarnspedagogik och serviceproducenterna inom småbarnspedagogiken och de besparingar som skulle fås genom en lättnad av uppgifterna uppnås inte. Man har emellertid beslutat att genomföra skrivningen i regeringsprogrammet om att lätta på kommunernas uppgifter bland annat genom att avstå från skyldigheten att planera likabehandling på varje småbarnspedagogiskt verksamhetsställe.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

Det är inte känt att det i andra länder uttryckligen skulle ha föreskrivits om skyldigheten att främja likabehandling inom småbarnspedagogiken.

I 3 kap. i Sveriges diskrimineringslag (2008:567) föreskrivs det om skyldigheten att vidta aktiva åtgärder för att förebygga diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter. Skyldigheten gäller arbetsgivare och utbildningsanordnare. Till skyldigheten hör att undersöka om det finns risker för diskriminering eller repressalier eller om det finns andra hinder för enskildas lika rättigheter och möjligheter, analysera orsaker till upptäckta risker och hinder, vidta de förebyggande och främjande åtgärder som skäligen kan krävas, och följa upp och utvärdera detta arbete. Arbetet med aktiva åtgärder ska genomföras fortlöpande och åtgärder ska planeras och genomföras så snart som möjligt. Arbetsgivare av en viss storlek och utbildningsanordnare ska under året skriftligen dokumentera arbetet med aktiva åtgärder.

I 4 kap. i Norges lag om likabehandling och förbud mot diskriminering (Lov om likestilling og forbud mot diskriminering) föreskrivs det om aktiva likabehandlingsskyldigheter. Skyldigheten att främja likabehandling genom aktiva, riktade och systematiska åtgärder gäller myndigheter, arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer och arbetsgivare. Myndigheterna förutsätts ge en redogörelse för hur de beaktar likabehandling och icke-diskriminering i sin verksamhet. Redogörelsen ska ges i myndigheternas årsrapport eller någon annan rapport som ges årligen eller i något annat dokument som är tillgängligt för allmänheten. Skyldigheten för myndigheterna gäller också privata aktörer som sköter offentliga uppgifter, såsom privata läroanstalter. Arbetsgivarna ska dokumentera de åtgärder som de har vidtagit för att främja

likabehandling. Alla offentliga företag samt privata företag av en viss storlek omfattas dessutom av särskilda bestämmelser om bedömning av likabehandlingsrisker och vidtagande av åtgärder på basis av de risker som upptäckts.

6 Remissvar

Utkastet till regeringsproposition var ute på remiss 4.7–6.8.2024. Begäran om utlåtande skickades till 143 aktörer, inklusive de centrala ministerierna och myndigheterna, organisationerna och forskarna. Dessutom kunde vem som helst lämna ett utlåtande i tjänsten utlåtande.fi. Utlåtanden inhämtades från 94 instanser; myndigheter (inkl. kommuner och ministerier), organisationer, arbetsmarknadsorganisationer, delegationer, forskare och privatpersoner. Institutet för hälsa och välfärd THL och SOSTE Finlands social och hälsa rf meddelade att de inte ger något utlåtande.

En klar majoritet av remissinstanserna kritiserade förslaget och ansåg att det inte borde genomföras. Så uttalade sig majoriteten av myndigheterna och organisationerna samt alla städer, delegationer, löntagarorganisationer och forskare. De föreslagna ändringarna stöddes av finansministeriet, Kommunförbundet, Bildningsbranschen rf, Kommunarbetsgivarna, Mansorganisationernas centralförbund rf, NTM-centralen i Lappland samt en privatperson. Undervisnings- och kulturministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, NTM-centralen i Egentliga Finland, Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland och Valvira meddelade inte direkt i sina utlåtanden om de stöder eller motsätter sig förslaget.

Den viktigaste kritiken mot förslaget gällde de bedömda negativa konsekvenserna för förverkligandet av barns rättigheter och likabehandling, om man i enlighet med förslaget avstår från likabehandlingsplaner för varje småbarnspedagogiskt verksamhetsställe. Allmänt sett ansågs planering och främjande av likabehandling inom småbarnspedagogiken vara viktigt i utlåtandena. En plan för varje verksamhetsställe ansågs vara ett effektivare sätt att främja likabehandling inom småbarnspedagogiken än planer på kommun- och serviceproducentnivå, och många remissinstanser ansåg att planer som utarbetats på en högre nivå inte uppfyller sitt syfte. Man oroade sig för att planerna på anordnar- och producentnivå blir för generella. En plan för varje verksamhetsställe ansågs göra det möjligt att beakta verksamhetsställets olika situationer och verksamhetsmiljöer samt barnens och familjernas olika behov. Många remissinstanser hänvisade till utvecklingen av segregation i bostadsområdena, vilket gör att även situationerna för daghemmen skiljer sig åt. Dessutom uppmärksammades till exempel behovet av att beakta tillgänglighetsfrågor på verksamhetsställen. En plan för varje verksamhetsställe ansågs också stärka personalens engagemang för genomförandet av planen när planen motsvarar situationen och behoven på det aktuella verksamhetsstället. En del av remissinstanserna ansåg också att det är svårare att bedöma hur likabehandling har främjats på specifika verksamhetsställen utan en plan för just de verksamhetsställen. Dessutom ansågs planer på högre nivå leda till skillnader i främjandet av likabehandling mellan de småbarnspedagogiska verksamhetsställen.

Det ansågs också viktigt att diskutera planerna på de enskilda verksamhetsställen och att involvera barn och vårdnadshavare i utarbetandet av planen. Diskussionen på verksamhetsställen konstaterades vara en väsentlig del av processen för likabehandlingsplanering och även en förutsättning för att skapa en kunskapsbas för planen. Den gemensamma diskussionen ansågs också stödja personalens, barnens och vårdnadshavarnas kunskaper om likabehandling och de grundläggande och mänskliga rättigheterna, öka barnens och vårdnadshavarnas delaktighet samt kommunicera att likabehandling beaktas inom småbarnspedagogiken. Den gemensamma diskussionen ansågs också främja arbetet mot mobbning och diskriminering på verksamhetsställen. Dessutom

ansågs det vara problematiskt att avstå från hörandeskyldigheten bland annat med tanke på konventionen om barnets rättigheter och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

I utlåtandena kritiserades åtskillnaden mellan planeringsskyldigheterna på grund av diskriminering, då skyldigheten att planera jämställdhet fortfarande gäller varje verksamhetsställe enligt jämställdhetslagen. På samma sätt kritiserades det att småbarnspedagogiken som enda utbildningsnivå inte skulle omfattas av skyldigheten att planera likabehandling på varje verksamhetsställe. Många remissinstanser ansåg att planeringsskyldigheterna borde vara enhetliga på alla utbildningsnivåer. Dessutom ansågs det problematiskt att planeringsskyldigheten inom förskoleundervisningen varierar beroende på om förskoleundervisningen sker i samband med skolan eller småbarnspedagogiken.

Flera remissinstanser ifrågasatte de besparingar som ändringen medför, särskilt eftersom planeringsskyldigheten enligt jämställdhetslagen kvarstår. Dessutom konstaterades det att likabehandlingsplaneringen till stor del sker som en del av vardagen inom småbarnspedagogiken. En del av remissinstanserna bedömer att ändringen på lång sikt kan öka kostnaderna på grund av olägenheter som orsakas av diskriminering, trakasserier och mobbning. Dessutom bedömer många remissinstanser att ändringen kan öka diskrimineringsombudsmannens arbetsbörda i och med den ökade behandlingen av diskrimineringsfall. Även genomförandet av reformen, till exempel ändring av anvisningar och utbildning, bedömdes kräva resurser, liksom implementeringen av planen på verksamhetsställena. Dessutom ifrågasattes det att en ändring som påverkar de grundläggande rättigheterna negativt genomförs för att uppnå små besparingar, eller överhuvudtaget på besparingsgrunder.

Många remissinstanser hänvisade också till internationella konventioner om mänskliga rättigheter, särskilt konventionen om barnets rättigheter och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, och ansåg att propositionen strider mot avtalsförpliktelse eller målen i dessa konventioner. Enligt utlåtandena ansågs förslaget dessutom strida mot bland annat regeringsprogrammets skrivningar om likabehandling och kvaliteten på småbarnspedagogiken, meddelandet och åtgärdsprogrammet mot rasism samt barnstrategin. Samtidigt ansåg till exempel undervisnings- och kulturministeriet att målet med ett utvecklingsprogram för jämställdhet och likabehandling som omfattar hela utbildningssystemet i enlighet med regeringens meddelande om likabehandling kan främjas framgångsrikt även med stöd av den föreslagna lagstiftningsändringen.

Man kritiserade också att en lagändring föreslås inom en kort tid efter att skyldigheten att utarbeta planer för varje verksamhetsställe infördes samt kortsiktigheten i ändringarna i lagstiftningen som gäller planeringsskyldigheter. Likaså kritiserades bristen på en tillräcklig kunskapsbas som grund för propositionen, eftersom det ännu inte finns forskningsdata om den nuvarande lagstiftningens effekter. I flera utlåtanden föreslogs att en utredning om likabehandlings- och jämställdhetsplaner i enlighet med barnstrategin ska genomföras före lagändringen. Flera remissinstanser ansåg också att konsekvensbedömningen av förslaget var bristfällig, särskilt vad gäller bedömningen av konsekvenserna för barn och bedömningen av konsekvenserna för personer med funktionsnedsättning. I utlåtandena ansågs det även att konsekvenserna av förslaget bör bedömas tillsammans med de ändringar i lagen om småbarnspedagogik som bereds samtidigt. Även i övrigt framfördes anmärkningar om behovet av att komplettera beskrivningen av nuläget och konsekvensbedömningen av förslaget.

I de utlåtanden som stödde förslaget nämndes som positiva effekter särskilt lättnaden i fråga om det administrativa arbetet, varvid arbetstiden kan koncentreras mer på det grundläggande arbetet

och arbetet med barnen. Detta ansågs i flera utlåtanden vara en mer central positiv aspekt än de besparingar som propositionen medför. Förslaget ansågs också minska överlappande arbete. Likabehandling ansågs främjas inom småbarnspedagogiken även utan skyldigheten för varje verksamhetsställe att planera den, eftersom lagen om småbarnspedagogik och de riksomfattande grunderna för planen för småbarnspedagogik styr och förpliktar till att beakta likabehandling. Kommunförbundet bedömer att det arbete som hittills gjorts med likabehandlingsplanering kan utnyttjas vid utarbetandet av likabehandlingsplaner för småbarnspedagogik på kommunnivå.

Kommunarbetsgivarna och Bildningsbranschen rf ansåg att de nuvarande likabehandlingsplanerna för småbarnspedagogik inte nödvändigtvis är effektiva. Enligt Kommunförbundet kräver utarbetandet av en likabehandlingsplan specialkompetens, och med en separat plan för varje verksamhetsställe lyckas man inte nödvändigtvis ändra eventuella problematiska beteendemodeller. Om personalen saknar specialkompetens kan det vara svårt att identifiera diskriminerande praxis i den egna närmiljön, vilket kan leda till att planens mål inte förverkligas. Bildningsbranschen rf föreslog att planerna också slopas på kommun- och serviceproducentnivå. NTM-centralen i Lappland ansåg däremot att man i en plan på högre nivå kan betrakta likabehandling ur ett bredare perspektiv och att även andra planer på högre nivå kan beaktas.

I utlåtandena framfördes dessutom anmärkningar om de omständigheter som bör beaktas i samband med verkställandet av lagen. Undervisnings- och kulturministeriet ansåg att det var nödvändigt att fundera över metoder för att beakta skillnaderna mellan verksamhetsställena när planerna på högre nivå utarbetades. Nationella centret för utbildningsutvärdering föreslog att planerna ska omfatta konkreta åtgärder som genomförs på verksamhetsställena samt en skrivning om personalens fortbildning. Flera remissinstanser ansåg också att det är nödvändigt med en uppföljning av genomförandet av förslaget och dess konsekvenser.

Utifrån remissvaren preciserades motiveringarna till förslaget, särskilt beskrivningen av nuläget och konsekvensbedömningen. De grundläggande lösningarna i propositionen ändrades inte på grundval av utlåtandena, eftersom det lösningsalternativ som var ute på remiss ansågs vara det mest ändamålsenliga sättet att genomföra en lagändring i enlighet med det finanspolitiska ministerutskottets beslut och uppnå de mål som ställts för förslaget. Alternativa lösningar och deras konsekvenser beskrivs i avsnitt 5.1 i propositionen.

7 Specialmotivering

6 a §. Skyldighet att främja likabehandling inom småbarnspedagogik.

Det föreslås att paragrafen ändras i fråga om skyldigheten att utarbeta likabehandlingsplaner så att skyldigheten att separat för varje verksamhetsställe utarbeta likabehandlingsplaner slopas. Anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken ska dock fortsättningsvis ha en allmän 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. Det föreslås att anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken dessutom ska utarbeta en plan för de åtgärder som behövs för att främja likabehandling. En sådan plan kan emellertid i fortsättningen utarbetas gemensamt så att den gäller alla verksamhetsställen som anordnarna av småbarnspedagogik och serviceproducenterna inom småbarnspedagogiken ansvarar för.

En ändring av skyldigheten att planera likabehandling inom småbarnspedagogiken från att planeringen sker på varje verksamhetsställe till att planeringen sker på anordnar- och serviceproducentnivå lättar på skyldigheterna för anordnarna av småbarnspedagogik och

serviceproducenterna inom småbarnspedagogiken samt på det administrativa arbetet för verksamhetsställena.

Enligt förslaget ska paragrafen ändras helt så att 1 mom. i paragrafen förblir oförändrat, 2 och 3 mom. ändras och 4 mom. upphävs.

Enligt förslaget ska 2 mom. ändras så att anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken ska ha en plan för de åtgärder som behövs för att främja likabehandling i stället för att varje småbarnspedagogiskt verksamhetsställe ska utarbeta en plan såsom läget är nu. Planen kan alltså utarbetas gemensamt så att den gäller alla verksamhetsställen som samma anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducent inom småbarnspedagogiken ansvarar för. Liksom den tidigare planeringsskyldigheten gäller denna skyldighet även alla anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken, med de undantag som föreskrivs i 3 mom. Skyldigheten föreslås också gälla för de privata aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter och som regelbundet har färre än 30 anställda. I momentet stryks också omnämmandet om att utarbeta planen tillsammans med personalen, när planen görs gemensamt för alla verksamhetsställen. På motsvarande sätt förutsätts det inte heller att myndighetens allmänna likabehandlingsplan utarbetas i samarbete med personalen. En anordnare av småbarnspedagogik och en serviceproducent inom småbarnspedagogiken ska därmed i fortsättningen ha en bredare prövningsrätt angående hur den genomförs för den bedömning och planering av åtgärder som ligger till grund för planen. I praktiken kan det emellertid vara nödvändigt att samarbeta med personalen i denna process.

I och med den föreslagna ändringen förpliktar inte diskrimineringslagen längre anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken att separat för varje verksamhetsställe utarbeta likabehandlingsplaner för sin verksamhet. De bör dock utarbeta en likabehandlingsplan för småbarnspedagogiken som gäller hela deras verksamhet. Planen ska kunna omfatta alla verksamhetsställen inom småbarnspedagogiken hos aktören i fråga. Anordnaren av småbarnspedagogik eller serviceproducenten inom småbarnspedagogiken kan efter eget gottfinnande utarbeta planen som en del av annat planeringsarbete. Bestämmelsen hindrar inte heller att en likabehandlingsplan utarbetas för varje verksamhetsställe om anordnaren av småbarnspedagogik eller serviceproducenten inom småbarnspedagogiken anser att detta är en mer ändamålsenlig lösning.

Kommunerna ska fortsättningsvis omfattas av myndigheternas skyldighet att främja likabehandling och utarbeta en likabehandlingsplan för sin verksamhet enligt 5 § i lagen. Som en del av denna skyldighet ska även småbarnspedagogiken beaktas, så planeringsskyldigheten i 2 mom. är framför allt tydliggörande för kommunerna. I praktiken är det ändamålsenligt att i kommunerna främja och planera likabehandling inom småbarnspedagogiken som en del av främjandet och planeringen enligt 5 § i lagen.

Privata aktörer föreslås också kunna kombinera likabehandlingsplanen för småbarnspedagogik med någon annan plan. De privata serviceproducenterna ska också kunna utarbeta en gemensam plan som gäller alla deras verksamhetsställen.

Det föreslås att 3 mom. i paragrafen ändras så att det i fortsättningen föreskrivs om kommunens skyldighet att främja och planera likabehandling även i fråga om aktörer inom familjedagvården och den kommunala öppna småbarnspedagogiken inom dess område. Enligt den gällande lagen har kommunen ansvarat för att utarbeta gemensamma likabehandlingsplaner för de aktörer inom familjedagvården och den kommunala öppna småbarnspedagogiken som verkar inom kommunens område. Detta har ansetts ändamålsenligt eftersom det är fråga om små aktörer. Planerna för familjedagvård och öppen småbarnspedagogik behöver inte göras separat, utan

dessa aktörer kan granskas som en del av kommunens övriga planering för likabehandling inom småbarnspedagogiken.

För närvarande föreskrivs det i 3 mom. att barnen och deras vårdnadshavare ska ges möjlighet att bli hörda om de främjande åtgärderna. När tyngdpunkten för uppgiften att främja likabehandling överförs från verksamhetsställena till en mer allmän nivå, införs ingen uttrycklig skyldighet i paragrafen att höra barnen och deras vårdnadshavare. På motsvarande sätt har det inte heller föreskrivits om någon uttrycklig skyldighet till hörande i samband med myndigheternas skyldighet att främja och planera likabehandling enligt 5 §. Anordnaren av småbarnspedagogik eller serviceproducenten inom småbarnspedagogiken kan dock efter eget gottfinnande genomföra höranden, till exempel för att utvärdera likabehandlingssituationen.

Det föreslås att paragrafens nuvarande 4 mom. upphävs, där det föreskrivs om kommunernas skyldighet att utarbeta en gemensam likabehandlingsplan för aktörer inom familjedagvården och den kommunala öppna småbarnspedagogiken på dess område. I fortsättningen utarbetas en likabehandlingsplan för dessa aktörer som en del av kommunens plan i enlighet med det ändrade 3 mom.

I och med den föreslagna ändringen är det var förskoleundervisningen ordnas som avgör hur den ska beaktas i likabehandlingsplaneringen. Förskoleundervisning som ordnas som en del av skolornas verksamhet beaktas inom skolornas likabehandlingsplanering. Förskoleundervisning som ordnas som en del av småbarnspedagogiken beaktas inom främjandet och planeringen av likabehandling inom småbarnspedagogiken.

Även om främjandet och planeringen av likabehandling överförs från verksamhetsställena till en högre nivå ska kvalitetskraven i 1 mom. fortfarande beaktas i främjandet av likabehandling. Enligt 1 mom. ska åtgärderna för främjande av likabehandling vara effektiva, ändamålsenliga och proportionerliga med beaktande av småbarnspedagogikens verksamhetsmiljö, resurser och övriga omständigheter. Detta förutsätter konkreta åtgärder som även påverkar enskilda verksamhetsställen. Såsom det konstaterats i förarbetena till diskrimineringslagen vad gäller myndigheternas skyldighet att främja likabehandling (5 §), förutsätter kravet på effektiva främjande åtgärder förutom att man gör en bedömning av vilka verksamhetsformer som är av betydelse när det gäller att främja likabehandling också att man uppställer mål och regelbundet ger akt på hur de nås. De främjande åtgärderna bör således dimensioneras så att de är tillräckliga och lämpliga med hänsyn till myndighetens personella och övriga resurser.²⁸ Åtgärderna ska i praktiken basera sig på en utredning av likabehandlingssituationen. Verkningarna av verksamheten och förverkligandet av likabehandling kan utredas på olika sätt, och i detta avseende ska anordnarna av småbarnspedagogik och serviceproducenterna inom småbarnspedagogiken ha prövningsrätt.

Bestämmelsen om att främja likabehandling inom småbarnspedagogik har fogats till i lagen genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juni 2023. Enligt lagens övergångsbestämmelse ska likabehandlingsplanerna för småbarnspedagogik vara färdiga senast den 1 juni 2025. Lagändringen påverkar således inte de gällande skyldigheterna, även om aktörerna i praktiken kan ha börjat utarbeta likabehandlingsplaner.

Ikraftträdandebestämmelse. Momentet innehåller en bestämmelse om lagens ikraftträdande. Dessutom föreslås i lagparagrafen en övergångsbestämmelse om tillämpningen av den ändrade

²⁸ RP 19/2014 rd, s. 64–65.

6 a § och färdigställandet av planerna. Enligt övergångsbestämmelsen ska de planer som avses i 6 a § utarbetas inom ett år från ikraftträdandet av denna lag.

Övergångsbestämmelsen ger anordnarna av småbarnspedagogik och serviceproducenterna inom småbarnspedagogiken tid att beakta lagändringen i sin planeringsverksamhet och förtydligar när likabehandlingsplanerna för småbarnspedagogik senast ska vara färdiga efter lagändringen. Övergångsbestämmelsen påverkar inte i övrigt ikraftträdandet av den föreslagna lagen, varför skyldigheten att utarbeta likabehandlingsplaner för varje småbarnspedagogiskt verksamhetsställe upphävs genast när lagen träder i kraft.

8 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2025.

9 Förhållande till andra propositioner

9.1 Samband med andra propositioner

Propositionen har inget samband med andra regeringspropositioner.

9.2 Förhållande till budgetpropositionen

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2025 och avses bli behandlad i samband med den. Genom förslaget minskar kostnaderna som orsakas av likabehandlingsplanering på det sätt som beskrivs i avsnitt 4.2.1.1. Den relaterade ändringen allokeras till budgetmomentet 28.90.30 Statsandel för kommunal basservice.

10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Propositionen gäller framför allt den jämlikhet som tryggas i 6 § i grundlagen. Enligt den allmänna jämlikhetsklausulen i 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Jämlikhetsbestämmelsen riktar sig också till lagstiftaren. Genom lag kan människor eller människogrupper inte godtyckligt ställas i mer eller mindre förmånlig situation än andra. Å andra sidan är det typiskt för lagstiftningen att den för ett visst godtagbart samhälleligt intresses skull bemöter människor olika för att främja bland annat faktisk jämställdhet.²⁹ Enligt förbudet mot diskriminering i 2 mom. i paragrafen får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person.

Enligt 6 § 3 mom. i grundlagen ska barn bemötas som jämlika individer och de ska ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. Bestämmelsen understryker att varje barn ska bemötas som en individ, inte enbart som ett passivt objekt för åtgärder.³⁰ Också enligt artikel 12 i FN:s konvention om barnets rättigheter har barn rätt att delta i och påverka frågor som rör dem själva. Vidare fastställs det i artikel 3 i FN:s konvention om barnets rättigheter att barnets bästa ska prioriteras bland annat i alla lagstiftningsåtgärder.

Grundlagsutskottet har konstaterat att när målet med propositionen är att främja faktisk jämställdhet är utgångspunkten i den konstitutionella granskningen en annan än vid granskning

²⁹ RP 309/1993 rd, s. 47 och t.ex. GrUU 55/2016 rd, s. 2.

³⁰ RP 309/1993 rd, s. 49, GrUB 25/1994 rd, s. 7-8.

av förslag som begränsar de grundläggande rättigheterna. Granskningen fokuserar då på konsekvensbedömningen av lagförslaget. Hit hör också ett element av osäkerhet som undantagslöst ingår i förhandsbedömningen av konsekvenserna av lagstiftningen.³¹

Regleringen som gäller främjande av likabehandling kan också ses hänföra sig till bestämmelsen i 22 § i grundlagen om det allmännas allmänna skyldighet att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Ofta förutsätter det faktiska förverkligandet av de grundläggande fri- och rättigheterna aktiva åtgärder från det allmännas sida, till exempel för att skydda individens grundläggande fri- och rättigheter mot kränkningar från utomstående sida eller för att skapa faktiska förutsättningar för utövning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Till metoderna för att trygga dem hör också utarbetandet av lagstiftning som tryggar och preciserar utövandet av de grundläggande fri- och rättigheterna.³²

Grundlagsutskottet har ibland också granskat propositioner som påverkar förverkligandet av likabehandling negativt. I sitt utlåtande om medborgarinitiativet som föreslår upphävande av den könsneutrala äktenskapslagen konstaterade grundlagsutskottet att när det gäller ett förslag om att upphäva lagstiftning som ännu inte är i kraft är det inte fråga om sådana motiverade förväntningar baserade på lagstiftningen som absolut måste skyddas. Utskottet fäste uppmärksamhet vid att det rättsläge som rådde före den lagstiftning som föreslogs bli upphävd inte ansetts strida mot grundlagen i utskottets praxis, även om utskottet ansåg att den lagstiftningen harmonierar bättre med 6 § i grundlagen än det tidigare rättsläget. Grundlagsutskottet ansåg inte att lagförslaget var oproblemiskt med avseende på jämlikhetsbestämmelsen i grundlagens 6 §, men ansåg att det inte utifrån det ovan anförda följer något sådant av 6 § 2 mom. i grundlagen som skulle utgöra ett hinder för att lagen i medborgarinitiativet stiftas i vanlig lagstiftningsordning. En förutsättning för lagstiftning i vanlig ordning var dock att lagutskottet av konstitutionella skäl måste se till att lagförslaget inte leder till retroaktiva försämringar av rätten att ingå äktenskap eller registrera partnerskap eller i rättsverkningarna av att dessa rättigheter utövas.³³

Den ändring som nu föreslås, genom vilken skyldigheten för anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken att utarbeta likabehandlingsplaner för varje verksamhetsställe slopas, försätter inte personer direkt i en annan ställning på grund av någon diskrimineringsgrund. Ändringen lättar dock på bestämmelsen om att främja likabehandling inom småbarnspedagogiken. Om arbetet med att främja likabehandling blir för generellt i och med ändringen så att det inte genuint stöder främjandet av likabehandling och bekämpningen av diskriminering, innebär detta negativa konsekvenser i synnerhet för barn som riskerar diskriminering och deras familjer. De praktiska konsekvenserna av den föreslagna ändringen kan emellertid inte förutses fullt ut, och konsekvenserna beror i slutändan på hur väl olika aktörer fullgör sina skyldigheter att främja likabehandling enligt diskrimineringslagen trots att det inte längre behöver utarbetas en likabehandlingsplan för varje verksamhetsställe. I likabehandlingsplanerna för de enskilda verksamhetsställena är det inte fråga om skyldigheter som ännu har trätt i kraft, och skyldigheten att främja och planera likabehandling utgår inte helt ur lagstiftningen när det gäller småbarnspedagogik i och med den föreslagna ändringen. Rättsläget före skyldigheten att planera likabehandling inom småbarnspedagogiken infördes ska

³¹ Bl.a. GrUU 26/2017 rd, s. 38.

³² RP 309/1993 rd, s. 79-80.

³³ GrUU 1/2017 rd, s. 3-4.

inte heller anses strida mot grundlagen och förslaget innebär inte egentliga försämringar av individernas rättsliga ställning.

På de grunder som anges ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av 6 a § i diskrimineringslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i diskrimineringslagen (1325/2014) 6 a §, sådan den lyder i lag 1192/2022, som följer:

6 a §

Skyldighet att främja likabehandling inom småbarnspedagogik

Anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken ska bedöma hur deras verksamhet påverkar olika befolkningsgrupper och hur likabehandling i övrigt uppnås i deras verksamhet, samt vidta de åtgärder som behövs för att främja likabehandling. De främjande åtgärderna ska vara effektiva, ändamålsenliga och proportionerliga med beaktande av småbarnspedagogikens verksamhetsmiljö, resurser och övriga omständigheter.

Anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken ska ha en plan för de åtgärder som behövs för att främja likabehandling. Skyldigheten gäller också för de privata aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter och som regelbundet har färre än 30 anställda.

Med avvikelse från vad som föreskrivs i 2 mom. ansvarar kommunen för att åtgärderna för att främja likabehandling inom familjedagvården och den kommunala öppna småbarnspedagogiken inom dess område ingår i kommunens likabehandlingsplan för småbarnspedagogiken.

Denna lag träder i kraft den 20 .

De planer som nämns i 6 a § ska utarbetas inom ett år från ikraftträdandet av denna lag.

Helsingfors den 23 september 2024

Statsminister

Petteri Orpo

Justitieminister Leena Meri

Lag

om ändring av 6 a § i diskrimineringslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i diskrimineringslagen (1325/2014) 6 a §, sådan den lyder i lag 1192/2022, som följer:

Gällande lag

Förslag

6 a §

6 a §

*Skyldighet att främja likabehandling inom
småbarnspedagogik*

*Skyldighet att främja likabehandling inom
småbarnspedagogik*

Anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken ska bedöma hur deras verksamhet påverkar olika befolkningsgrupper och hur likabehandling i övrigt uppnås i deras verksamhet, samt vidta de åtgärder som behövs för att främja likabehandling. De främjande åtgärderna ska vara effektiva, ändamålsenliga och proportionerliga med beaktande av småbarnspedagogikens verksamhetsmiljö, resurser och övriga omständigheter.

Anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken ska bedöma hur deras verksamhet påverkar olika befolkningsgrupper och hur likabehandling i övrigt uppnås i deras verksamhet, samt vidta de åtgärder som behövs för att främja likabehandling. De främjande åtgärderna ska vara effektiva, ändamålsenliga och proportionerliga med beaktande av småbarnspedagogikens verksamhetsmiljö, resurser och övriga omständigheter.

Anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken ska se till att varje småbarnspedagogiskt verksamhetsställe har en plan för de åtgärder som behövs för att främja likabehandling. *Planen ska utarbetas i samarbete med personalen.* Skyldigheten gäller också för de privata aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter och som regelbundet har färre än 30 anställda.

Anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken ska ha en plan för de åtgärder som behövs för att främja likabehandling. Skyldigheten gäller också för de privata aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter och som regelbundet har färre än 30 anställda.

Barnen och deras vårdnadshavare ska ges möjlighet att bli hörda om de främjande åtgärderna.

Med avvikelse från vad som föreskrivs i 2 mom. ansvarar kommunen för att åtgärderna för att främja likabehandling inom familjedagvården och den kommunala öppna småbarnspedagogiken inom dess område ingår i kommunens likabehandlingsplan för småbarnspedagogiken.

Med avvikelse från vad som föreskrivs i 1 och 2 mom. ansvarar kommunen för att det för

Gällande lag

de aktörer inom familjedagvård och kommunal öppen småbarnspedagogisk verksamhet som är verksamma på kommunens område utarbetas gemensamma likabehandlingsplaner i samarbete med dessa aktörer i stället för en separat plan för varje verksamhetsställe.

Förslag

Denna lag träder i kraft den 20 .
De planer som nämns i 6 a § ska utarbetas inom ett år från ikraftträdandet av denna lag.