

Kulturutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av diskrimineringslagen och till lagar som har samband med den

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av diskrimineringslagen och till lagar som har samband med den (RP 148/2022 rd): Ärendet har remitterats till kulturutskottet för utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Jasmiina Jokinen, justitieministeriet
- undervisningsråd Mervi Eskelinen, undervisnings- och kulturministeriet
- undervisningsråd Satu Honkala, Utbildningsstyrelsen
- specialsakkunnig Maria Salenius, Finlands Kommunförbund
- näringspolitisk sakkunnig Annakaisa Tikkinen, Bildningsarbetsgivarna rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Barnombudsmannens byrå
- Diskrimineringsombudsmannens byrå
- Studentexamensnämnden
- Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT
- Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ rf
- Småbarnspedagogikens Lärarförbund SLF.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Regeringen föreslår flera ändringar i diskrimineringslagen, lagen om diskriminerings- och jämställdhetsnämnden, lagen om diskrimineringsombudsmannen och lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen. Utskottet har behandlat propositionen i fråga om sitt eget ansvarsområde.

Utlåtande KuUU 24/2022 rd

Propositionen baserar sig på de skrivningar i regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marin's regering enligt vilka en delreform av diskrimineringslagen kommer att genomföras under regeringsperioden och det ska föreskrivas att jämställdhets- och likabehandlingsplanerna är förpliktande också inom småbarnspedagogiken. De föreslagna ändringarna stärker jämlikheten på alla utbildningsstadier från småbarnspedagogik till högskolor. Kulturutskottet välkomnar förslagen i propositionen och anser att de behövs.

Kulturutskottet fäster dock i enlighet med sitt utlåtande om lagförslaget om jämställdhet mellan kvinnor och män (KuUU 23/2022 rd) uppmärksamhet vid att det bör undvikas att det uppstår skyldighet att utarbeta planer med överlappande innehåll.

Främjande av likabehandling och likabehandlingsplanering inom småbarnspedagogiken

Enligt propositionen ska likabehandlingsplaneringen och skyldigheten att främja likabehandling enligt diskrimineringslagen utvidgas till att gälla också anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken enligt verksamhetsställe. Bestämmelser om saken föreslås i nya 6 a § i diskrimineringslagen. Skyldigheten gäller såväl offentlig som privat småbarnspedagogik och även förskoleundervisning när den sker inom ramen för småbarnspedagogiken.

Enligt förslaget ska anordnare och serviceproducenter av småbarnspedagogik bedöma hur likabehandling uppnås i deras verksamhet och vidta behövliga åtgärder för att främja likabehandling. De främjande åtgärderna ska vara effektiva, ändamålsenliga och proportionella med beaktande av omvärlden, resurserna och övriga omständigheter inom småbarnspedagogiken.

Dessutom föreslås det att det vid varje verksamhetsställe inom småbarnspedagogiken ska utarbetas en plan för de åtgärder som behövs för att främja likabehandling. Likabehandlingsplanen ska utarbetas i samarbete med personalen. Barnen och deras vårdnadshavare bör ges möjlighet att bli hörda om de främjande åtgärderna. Barnen kan också tas med i utarbetandet av planen med beaktande av deras ålder och utveckling.

Utskottet konstaterar att effekterna av likabehandlingsarbetet syns starkast när verksamheten för att främja likabehandling är långsiktig, kontinuerlig och målinriktad. Med hjälp av systematiskt planeringsarbete kan man identifiera diskriminerande attityder och strukturer och lättare ingripa i dem. I ett sakkunnigyttrande till utskottet konstateras det att också de unga som barnombudsmanen träffade har betonat vikten av att jämlikhet och mångfald systematiskt beaktas redan inom småbarnspedagogiken. När barn lär sig att respektera olikheter bättre, kan det ha en förebyggande effekt till exempel på mobbning.

Utskottet anser att utarbetandet av en likabehandlingsplan tillsammans med personalen och barnen redan i sig är ett sätt att främja likabehandling. I likabehandlingsplanen är det möjligt att beakta både likabehandlingen av anställda inom småbarnspedagogiken och likabehandlingen av barn som deltar i småbarnspedagogiken.

Utlåtande KuUU 24/2022 rd

Kulturutskottet har behandlat förslaget om att utvidga skyldigheten att planera likabehandling också i samband med behandlingen av diskrimineringsombudsmannens berättelse (B 7/2022 rd — KuUU 17/2022 rd).

Utskottet konstaterade då att likabehandlingsplanering är ett effektivt verktyg och en kontinuerlig utvecklingsprocess som markant kan förbättra kvaliteten på verksamheten. Likaså har utskottet konstaterat att det är klart att enbart utarbetandet av en likabehandlingsplan inte främjar likabehandlingen. Därför är det viktigt att målen för likabehandlingsplanen inte bara antecknas i handlingar utan att planen också innehåller en tydlig åtgärdsplan och en bedömning av hur åtgärderna har beaktats.

Med tanke på likabehandlingslagstiftningens förankring i praktiken och likabehandlingsplaneringens effektivitet är det till fördel att inkludera likabehandlingsarbetet i planeringsarbetet inom den pedagogiska småbarnspedagogiken.

Enligt erhållen utredning har Utbildningsstyrelsen beredskap att utarbeta stödmaterial för att främja likabehandling och fullfölja planeringsskyldigheten inom småbarnspedagogiken. Kulturutskottet konstaterar att det utöver stödmaterial också behövs fortbildning och tillräckliga resurser för att öka undervisningspersonalens kompetens inom jämställdhet och likabehandling.

Utbildningsanordnarnas skyldighet att främja likabehandling

Det föreslås att 6 § 1 mom. i den föreslagna diskrimineringslagen ändras så att det till bestämmelsen fogas ett omnämnande av kravet på att bedöma hur verksamheten påverkar olika befolkningsgrupper. Enligt propositionen konkretiserar tillägget utbildningsanordnarnas skyldighet att bedöma likabehandlingen och stöder därmed fullgörandet av utbildningsanordnarnas skyldighet att främja likabehandling. Läroanstalterna har redan utarbetat likabehandlingsplaner, men den utvärderingsskyldighet som nu föreslås torde kräva en mer omfattande och djupgående granskning av likabehandlingen och uppdatering av planerna.

Kulturutskottet konstaterar dock att lagförslaget inte närmare bedömer vilka faktiska förutsättningar och möjligheter läroanstalterna har att bedöma konsekvenserna av läroanstaltens verksamhet för olika befolkningsgrupper. I detta skede är det oklart vilka förutsättningar och möjligheter utbildningsanordnarna har att utan tillräcklig kunskapsbas i praktiken göra bedömningar enligt propositionen av konsekvenserna för olika befolkningsgrupper. Följaktligen föreslår kulturutskottet arbetslivs- och jämställdhetsutskottet att överväga att 6 § 1 mom. kompletteras så här:

6 § Utbildningsanordnarnas skyldighet att främja likabehandling

Utbildningsanordnare och de läroanstalter de är huvudmän för ska *i mån av möjlighet* 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 motsvarande ändring föreslås också i det nya 6 a § 1 mom.:

Utlåtande KuUU 24/2022 rd

6 a § Skyldighet att främja likabehandling inom småbarnspedagogik.

Anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken ska *i mån av möjlighet* 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.

Skyldighet att ingripa i trakasserier

Regeringen föreslår ett nytt 3 mom. i 14 § i diskrimineringslagen som gäller skyldigheten att ingripa i diskriminering inom småbarnspedagogiken och i skolorna. Enligt bestämmelsen ska förfarandet hos en anordnare av småbarnspedagogik eller utbildningsanordnare betraktas som diskriminering, om anordnaren av småbarnspedagogik eller utbildning underlåter att vidta de åtgärder som står till buds för att undanröja trakasserier som den känner till och som riktar sig mot ett barn, en elev eller en studerande på verksamhetsstället, i skolan eller i läroanstalten eller vid en tillställning eller verksamhet som anordnaren av småbarnspedagogik, serviceproducenten inom småbarnspedagogiken eller utbildningsanordnaren arrangerat någon annanstans.

Skyldigheten att ingripa i trakasserier har tolkats vara i kraft redan med stöd av de gällande bestämmelserna i diskrimineringslagen. I överensstämmelse med det som konstaterats i propositionen har det dock framkommit ett behov av att förtydliga skyldigheten och på så sätt stärka barnens rätt till en trygg miljö inom småbarnspedagogiken och under skoltiden och studierna samt att samtidigt främja personalens medvetenhet om skyldigheten att ingripa i trakasserier.

En arbetstagare, ett barn, en elev eller en studerande eller någon annan som sköter ärenden eller vistas på verksamhetsstället eller i läroanstalten kan göra sig skyldig till trakasserier som avses i bestämmelsen. Bestämmelsen föreskriver om skyldighet att ingripa även vid sådana trakasserier som sker någon annanstans än på verksamhetsstället, i skolan eller i läroanstalten när en tillställning eller verksamhet arrangeras av anordnaren av småbarnspedagogik, serviceproducenten inom småbarnspedagogiken eller utbildningsanordnaren, dock exklusive praktik som ingår i studierna på vilken andra bestämmelser tillämpas. Sådana situationer kan vara till exempel olika besök som görs utanför verksamhetsstället, skolan eller läroanstalten samt tillställningar och evenemang som arrangeras utanför dem.

Kulturutskottet anser att också dessa ändringar kräver tillräcklig utbildning och tillräckliga resurser för att stärka kompetensen. Anordnarna av småbarnspedagogik och utbildning ska också ges tydliga anvisningar om hur trakasserier anmäls samt ett förfarande för hur personalen agerar efter anmälan. Enligt utredning till utskottet håller Utbildningsstyrelsen för närvarande på att bereda en omfattande stödwebbplats för förebyggande av mobbning, trakasserier och våld, som bidrar till att ingripa i diskriminering inom småbarnspedagogiken och vid läroanstalterna.

Utskottet konstaterar att lagförslaget eller motiven till det inte närmare anger när den som ordnar utbildningen eller småbarnspedagogiken anses ha fått kännedom om trakasserierna. Dessutom är det oklart vilka de "åtgärder som står till buds" som avses i 14 § 3 mom. är, alltså om de ingri-

Utlåtande KuUU 24/2022 rd

pande och disciplinära åtgärder som ingår i lagstiftningen om småbarnspedagogik och utbildning är de som avses i bestämmelsen eller om anordnaren av småbarnspedagogik och utbildning har en mer omfattande skyldighet att ingripa än så. Utskottet anser det vara viktigt att man vid verkställigheten av lagen ser till att aktörerna får tillräckliga anvisningar för att säkerställa enhetliga förfaringsätt.

Rimliga anpassningar

I propositionen föreslås det att ordalydelsen i 15 § 2 mom. i diskrimineringslagen ändras så att man vid bedömningen av vilka anpassningar som är rimliga i första hand beaktar behoven hos personen med funktionsnedsättning och dessutom aktörens storlek och ekonomiska ställning, arten och omfattningen av aktörens verksamhet, de uppskattade kostnaderna för anpassningarna och stöd som kan fås för åtgärderna. Enligt propositionen har ändringen samband särskilt med kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättnings allmänna kommentar nr 6, där det sägs att rimligheten först ska bedömas med tanke på tillgodoseendet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning, och att det därefter ska övervägas om anpassningarna är orimliga med tanke på den aktör som är föremål för skyldigheten. De kriterier för bedömning av rimlighet som nämns redan nu ska fortfarande gälla.

Utskottet understöder att 15 § preciseras på det föreslagna sättet och anser det vara viktigt att paragrafens ordalydelse uttryckligen beaktar att behoven hos personer med funktionsnedsättning är primära vid prövningen av om anpassningarna är rimliga. Barnombudsmannen konstaterar i sitt utlåtande till utskottet att man enligt uppgift i skolvärlden fattar beslut om rimliga anpassningar utan att höra barnet. Utskottet håller med de sakkunniga om att det i praktiska tillämpningssituationer är viktigt att höra barnet för att barnets egna åsikter ska kunna beaktas vid bedömningen av barnets behov.

Övrigt

Propositionen innehåller flera förbättringar jämfört med nuläget när det gäller att främja likabehandling och ingripa i trakasserier. I fortsättningen är det viktigt att bedöma hur särskilt organisationsaktörernas arbete för att främja likabehandling ska stärkas. Särskilt viktigt är det att skapa strukturer som främjar likabehandling och förebygger diskriminering i föreningar som arbetar med barn och unga och vars verksamhet har betydande konsekvenser för en stor del av barns och ungas fritid.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kulturutskottet föreslår

att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande KuUU 24/2022 rd

Helsingfors 19.10.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Paula Risikko saml
medlem Sanna Antikainen saf
medlem Marko Asell sd
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Veronika Honkasalo vänst
medlem Kaisa Juuso saf
medlem Anneli Kiljunen sd
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Pasi Kivisaari cent
medlem Ari Koponen saf
medlem Mikko Ollikainen sv
medlem Sofia Vikman saml
ersättare Saara Hyrkkö gröna.

Sekreterare var

utskottsråd Maiju Tuominen.

Utlåtande KuUU 24/2022 rd

Avvikande mening

Avvikande mening

Motivering

Enligt propositionen ska likabehandlingsplaneringen och främjandet av likabehandling utvidgas till att gälla även anordnare och tillhandahållare av småbarnspedagogik. Definitionen av trakasserier föreslås bli ändrad så att trakasserier även kan vara riktade mot människogrupper.

När det gäller likabehandlingsplanering och främjande av likabehandling är det tvivelaktigt om propositionen ändrar eller förbättrar nuläget. Redan nu kräver lagen om småbarnspedagogik att likabehandling och jämställdhet mellan könen främjas. I grunderna för Utbildningsstyrelsens plan för småbarnspedagogik beskrivs genomförandet av småbarnspedagogiken närmare i fråga om delaktighet, likabehandling och jämlikhet.

Kommunförbundet påpekar i sin respons i hur stor omfattning systematiskt jämställdhetsarbete redan genomförs på ett övergripande sätt i fostrings- och undervisningsarbetet för barn under skolåldern. Inom småbarnspedagogiken ska det för varje barn utarbetas exempelvis en individuell plan för småbarnspedagogik. Det kan därför bedömas att likabehandlingsplaneringen enligt propositionen i praktiken inte ändrar, än mindre förbättrar, jämställdheten vid enheterna inom småbarnspedagogiken, utan dess praktiska påföljder sträcker sig närmast till en ökning av den administrativa arbetsmängden.

Om propositionen genomförs utvidgas skyldigheterna trots att det samtidigt råder en omfattande resursbrist inom småbarnspedagogiken. Enligt propositionen tar det första gången två timmar att göra upp de planer som lagen kräver. Kommunförbundet anser att denna bedömning och de kostnader som beräknats utifrån den är alltför låga. Det arbete som behövs för att utarbeta planen, informationssökning, samarbete och utarbetande av planen tar betydligt mer tid än de två timmar som nämns. Dessutom bör det beaktas att allt extra administrativt arbete som regeringen nu tillför genom denna proposition tar tid och resurser från kärnverksamheten inom småbarnspedagogiken, således från fostran och omsorg.

Propositionen är på ovan nämnda grunder onödig eller i värsta fall rentav skadlig med tanke på småbarnspedagogiken på grund av att den ökade administrativa bördan medför en oskälig belastning för personalen inom småbarnspedagogiken, som lider brist på resurser.

Ingripande i trakasserier

Regeringen föreslår att diskrimineringslagen ändras så att trakasserier inte bara kan riktas mot individen utan också mot en grupp av människor. I praktiken innebär detta också att diskrimineringsombudsmannen och en sammanslutning som främjar likabehandling kan föra till diskrimineringsnämnden också sådana diskrimineringsärenden som grundar sig enbart på deras bedömning och där en enskild målsägande inte kan identifieras. Detta fördunklar rättsstatsprincipen, enligt vilken medborgarna tydligt måste kunna förutse vad som är förbjudet. Propositionen ökar möjligheten till svårtolkade diskrimineringsfall där det i värsta fall kan vara fråga om godtycke och politiska eller personliga meningsskiljaktigheter. Också Kommunförbundet påpekar i sina ut-

Utlåtande KuUU 24/2022 rd
Eriävä mielipide

låtanden att det ur kommunens synvinkel kan uppstå svårhanterliga situationer om ett ärende förs till nämnden utan en specificerad målsägande.

Den så kallade sammanslutnings- eller diskrimineringsombudsmannen kan, om propositionen genomförs, framföra klagomål utan offer med hänvisning till sin egen åsikt. Detta bidrar till att skapa tryck på den hårt belastade arbetsgemenskapen inom småbarnspedagogiken, eftersom anordnarna av småbarnspedagogik och utbildning i princip redan nu ingriper i trakasserier inom ramen för den gällande lagstiftningen, vilket också Kommunförbundet konstaterar i sitt yttrande.

Om åtgärderna enligt propositionen genomförs kommer de att vara tunga för den största sektorn i framtidens kommuner. Regeringens förslag till angivarkanal bör inte skapas och i synnerhet inte på det sätt som regeringen föreslår så att det inte behövs ens målsägande i fallen.

Avvikande mening

Vi föreslår

att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet beaktar det som sägs ovan och

att lagförslagen förkastas.

Helsingfors 19.10.2022

Sanna Antikainen saf

Kaisa Juuso saf

Ari Koponen saf