

6.5.2021

Dnro TAS/248/2021

Eduskunnan sivistysvaliokunta
siv@eduskunta.fi

Viite: Eduskunnan sivistysvaliokunnan 30.4.2021 päivätty pyyntö toimittaa kirjallinen asiantuntijalausunto

Asia: Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko (VNS 1/2021)

Tasa-arvovaltuutetun kannanotto

Kiitän eduskunnan sivistysvaliokuntaa mahdollisuudesta lausua Valtioneuvoston koulutuspolitiikkaa koskevasta selonteosta ja totean kohteliaimmin seuraavaa.

1. Tasa-arvovaltuutetun tehtävä ja toimivalta

Tasa-arvovaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton lainvalvontaviranomainen ja toimii oikeusministeriön hallinnonalalla.

Tasa-arvovaltuutetun tehtävänä on valvoa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain eli tasa-arvolain (609/1986) sukupuolisyrynnän kiellon sekä sukupuolten tasa-arvoa koskevien edistämismääräysten noudattamista. Tasa-arvovaltuutettu myös seuraa sukupuolten tasa-arvon toteutumista yhteiskuntaelämän eri aloilla.

Tasa-arvovaltuutettu pyrkii aloittein, neuvoin ja ohjein edistämään tasa-arvolain tarkoituksen toteutumista sekä antaa tietoa tasa-arvolainsäädännöstä ja sen soveltamiskäytännöstä.

2. Koulutuspoliittinen selonteko ja sukupuolten tasa-arvo

Valtioneuvoston koulutuspoliittisessa selonteossa todetaan (s. 4), että sen luonnos lähetettiin joulukuussa 2020 lausuntokierrokselle kunnille, toisen asteen koulutuksen järjestäjille, korkeakouluille sekä laajasti muille koulutuksen ja tutkimuksen toimijoille ja keskeisille sidosryhmille. Tasa-arvovaltuutettu ei saanut kyseistä lausuntopyyntöä.

Tasa-arvovaltuutettu toteaa yleisesti, että koulutusjärjestelmän merkitys sukupuolten tasa-arvolle on varsin hyvin ymmärretty. Pääministeri Sanna Marinin hallitus on muun muassa tasa-arvo-ohjelmassaan 2020–2023 asettanut tavoitteeksi edistää sukupuolten tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta suunnitelmallisesti eri koulutusasteilla ja varhaiskasvatuksessa.

Ikävä kyllä tämä lähtökohta on huomioitu koulutuspoliittisessa selonteossa varsin vaatimattomasti. Siinä käsitellään hyvin ohuesti muun muassa koulutusalojen sukupuolen mukaista eriytymistä (segregaatio) ja oppimiseroja sukupuolen perusteella. Selonteon tavoitteissa ja toimenpiteissä sukupuolten tasa-arvo sivuutetaan käytännössä täysin.

Tasa-arvovaltuutettu toteaa, että tasa-arvolain 4 §:n mukaan viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä luoda ja vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Erityisesti tulee muuttaa niitä olosuhteita, jotka estävät tasa-arvon toteutumista.

Tasa-arvolain 5 §:ssä puolestaan säädetään, että viranomaisten ja koulutuksen järjestäjien sekä muiden koulutusta tai opetusta järjestävien yhteisöjen on huolehdittava siitä, että kaikilla, sukupuolesta riippumatta, on samat mahdollisuudet koulutukseen ja ammatilliseen kehitykseen sekä että opetus, tutkimus ja oppiaineisto tukevat tämän lain tarkoituksen toteutumista. Tasa-arvoa edistetään koulutuksessa ja opetuksessa lasten ikä ja kehitys huomioon ottaen.

Tasa-arvolain 6 c §:n mukaan viranomaisten, koulutuksen järjestäjien ja muiden koulutusta tai opetusta järjestävien yhteisöjen sekä työnantajien tulee ennaltaehkäistä sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun perustuvaa syrjintää tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti.

Tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan em. edistämisvelvoitteet olisi tullut ottaa huomioon koulutuspoliittisen selonteon valmistelussa. Tasa-arvolain 4 §:n mukainen velvoite merkitsee sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista kaikkeen viranomaisten toimintaan. Tämä voi tarkoittaa mm. sukupuolittain eriytettyjen tilastotietojen käyttämistä päätöksenteon pohjana samoin kuin viranomaisten toiminnan vaikutusten arviointia eri sukupuolten näkökulmasta, myös sukupuolen moninaisuus huomioiden.

Sukupuolittain eriteltyjä tilastotietoja käsitellään selonteossa hyvin vähän. PISA-tutkimusten osalta viitataan tyttöjen ja poikien osaamiseroihin, mutta esimerkiksi koulutustason ja työllisyysasteen yhteyttä ei ole käsitelty sukupuolittain sen enempää kuin ns. koulupudokkuuttakaan. Eri opiskelualojen voimakasta sukupuolisegregaatiota ei selonteossa ole käsitelty tilastotietojen valossa lainkaan. Työn murroksen osalta ei ole analysoitu sitä, miten muutokset mahdollisesti vaikuttavat eri sukupuoliin erittäin segregoituneilla työmarkkinoilla.

Selonteon sisällön arviointia sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta hankaloittaa se, että käsitettä ”tasa-arvo” käytetään selonteossa mitä ilmeisimmin useissa merkityksissä, jotka eivät ole tekstiä lukevalle aina selviä. Selkeyden vuoksi sekä mahdollisten väärinkäsitysten välttämiseksi olisi ollut suotavaa, että selonteossa olisi käytetty ilmaisua ”sukupuolten tasa-arvo” aina kun viitataan naisten ja miesten väliseen tasa-arvoon. Näin välttyttiin mahdolliselta sekaannukselta esimerkiksi selonteossa myös esiintyvien ”koulutuksellisen tasa-arvon” tai ”osallistumisen tasa-arvon” käsitteiden kanssa.

Selonteossa on useassa kohtaa käytetty pelkästään ilmaisua ”tasa-arvo”, jolloin lukijan on vaikea varmuudella tietää mihin käsitteeseen tällä halutaan viitata. Ilmaisuja ”sukupuolten tasa-arvo” tai ”sukupuolten välinen tasa-arvo” ei ole selonteossa käytetty kertaakaan.

3. Eräitä sisällöllisiä huomioita

3.1. Oppimiserot

Selonteon mukaan tavoitteena on muun muassa, että vuoteen 2040 mennessä oppilaiden väliset osaamiserot olisivat pieniä. Vaikka selonteossa viitataan tältä osin sukupuolten välisiin oppimiseroihin ja niiden kasvuun, ei selonteossa aseteta yhtään tavoitetta sukupuolten välisten osaamis- ja oppimiserojen kaventamiseksi perusopetuksessa.

Oppimiserojen osalta on syytä todeta, että niissä monet muut tekijät, kuten sosioekonominen tausta ja maahanmuuttajatausta risteävät usein sukupuolen kanssa. Tutkimusten mukaan on todettu, että esimerkiksi maahanmuuttajatausta ja sosioekonominen tausta vaikuttavat eri tavalla tyttöjen ja poikien oppimiseen. Näitä eroja olisi syytä käsitellä myös koulutuspoliittisessa selonteossa, jotta valittavat toimenpiteet olisivat vaikuttavampia.

3.2. Sukupuolisegregatio ja sen purkaminen

Suomessa sekä työmarkkinat että opiskelualat ovat sukupuolittain hyvin segregoituneet eli jakautuneet voimakkaasti naisten ja miesten aloihin. Selonteossa tätä ongelmaa käsitellään kuitenkin vain korkeakoulujen kohdalla, vaikka on aivan selvää, että segregatation purkamiseen on

kiinnitettävä huomiota viimeistään perusopetuksessa. Esimerkiksi stereotyyppiset näkemykset siitä, mitkä alat ovat ”miesten aloja” tai ”naisten aloja” alkavat vaikuttaa lasten ja nuorten valintoihin hyvin varhaisessa vaiheessa. Siksi asiaan olisi kiinnitettävä huomiota mieluiten jo varhaiskasvatuksessa.

Segregaation purkaminen olisi mahdollista myös jatkuvan oppimisen kautta. Niin työn murroksen kautta kuin ”vapaaehtoisestikin” tapahtuvat alan ja ammatinvaihdot antavat tilaisuuden purkaa työmarkkinoiden sukupuolijakoja. Tämäkin näkökulma on selonteossa sivuutettu. Siinä todetaan kylläkin, että naiset osallistuvat koulutukseen miehiä enemmän, mutta toimenpiteiden tasolla tämä ei näy.

Segregaatiota ei ole käsitelty myöskään opetushenkilöstön kohdalla. Tällä hetkellä lastentarhanopettajista 97 % on naisia, perusopetuksen opettajista lähes 80 % ja lukion opettajista n. 70 %. Ammatillisissa oppilaitoksissa sukupuolijakauma on tasaisempi, mutta sielläkin sukupuolittuneisuus on nähtävissä eri koulutusalojen opettajissa. (Opettajat ja rehtorit Suomessa 2016. Opetushallitus, raportit ja selvitykset 2017:2)

3.3. Seksuaalinen häirintä ja muut hyvinvointiin vaikuttavat tekijät

Kouluterveyskyselyn (2017) mukaan 30 % peruskoulussa ja toisella asteella opiskelevista tytöistä ja 8–12 % pojista oli kokenut seksuaalista häirintää viimeisen vuoden aikana. Vaikka valtaosa seksuaalisesta häirinnästä tapahtuu muualla kuin oppilaitoksessa, on seksuaalinen häirintä merkittävä lasten ja nuorten elämään vaikuttava ongelma. Ammatillisissa opinnoissa ja korkea-asteella se voi vaikuttaa myös siihen, mille alalle opiskelijat suuntautuvat tai vaihtavatko he kesken opintojen sellaiselle alalle, jossa eivät todennäköisyys joutua seksuaalisen tai muun häirinnän kohteeksi on pienempi.

Kouluterveyskyselyn mukaan myös erilaiset hyvinvointiongelmien ovat luonteeltaan sukupuolittuneita. Esimerkiksi perusopetuksen 8. ja 9. luokalla opiskelevista tytöistä lähes 20 % ja pojista lähes 6 % on kokenut kohtalaista tai vaikeaa ahdistuneisuutta kahden viime viikon aikana. Vähintään kaksi viikkoa jatkunutta masennusoireilua on ollut yli 10 %:lla samanikäisistä pojista ja lähes 25 %:lla tytöistä. Lukiossa ja ammatillisissa oppilaitoksissa tulokset ovat hyvin samansuuntaisia.

Koululaisten ja opiskelijoiden mielenterveysongelmia olisikin seurattava ja niihin olisi saatava apua mahdollisimman matalalla kynnyksellä. Esimerkiksi korkeakoulujen valintakoeuudistus voi lisätä lukiossa opiskelevien jaksamisongelmia. Erilaiset mielenterveysongelmien voivat heijastua myös työelämään, jossa on jo todettu erityisesti naisten jaksamisongelmien

lisääntyneen (Digiajan työelämä – Työolotutkimuksen tuloksia 1977 – 2018. Tilastokeskus)

4. Oppilaitosten tasa-arvotyön laatua käsitteleviä selvityksiä

Keskeinen tasa-arvolain oppilaitoksille tarjoama sukupuolten tasa-arvon edistämisen työkalu on oppilaitoskohtaisesti laadittava tasa-arvosuunnitelma. Oppilaitoksen toiminnan kehittämiseen tähtäävän tasa-arvosuunnitelman hyödyntämisessä on kuitenkin ollut haasteita kaikilla koulutusasteilla.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteutti vuonna 2020 selvityksen yhdenvertaisuuden ja sukupuolten tasa-arvon edistämisestä korkeakouluissa. Selvityksen tulokset ovat huolestuttavia. Selvityksessä, joka keskittyi pitkälti korkeakoulujen henkilöstöpoliittiseen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyöhön, todetaan kuinka korkeakoulujen yhdenvertaisuutta ja sukupuolten tasa-arvoa edistävä työ ”näyttää suunnitelmien perusteella useimmiten ponnettomalta”. Oppilaitoksen toiminnan kehittämiseen tähtäävää tasa-arvoa edistävää työtä käsitellään selvityksessä varsin lyhyesti.

Selvityksen mukaan suunnitelmissa on yleisesti ottaen paljon parannettavaa. Yliopistojen suunnitelmista 36 % ja ammattikorkeakoulujen suunnitelmista vain 17 % täytti kaikki viisi selvitykseen sisällytettyä tasa-arvolain vaatimusta. Huolestuttava havainto oli se, että 55 % suunnitelmista ei ollut selvityksen laatimishetkellä voimassa.

Useimpiin korkeakoulujen suunnitelmiin oli sisällytetty sekä tasa-arvolain henkilöstöpoliittista suunnitelmaa (TasL 6 a-c §) että oppilaitoksen toiminnallista suunnitelmaa (TasL 5 a § ja 6 c §) koskevat kysymykset. Tasa-arvovaltuutettu on vakiintuneesti katsonut, ettei oppilaitoksen toiminnan kehittämiseen tähtäävää tasa-arvosuunnitelmaa välttämättä ole tarkoituksenmukaista yhdistää oppilaitoksen henkilöstöpoliittiseen tasa-arvosuunnitelmaan. Jos suunnitelmiin on vielä sisällytetty yhdenvertaisuuslain koulutuksen järjestäjää ja työnantajaa koskevat velvoitteet, ei liene yllättävää, että suunnittelovelvoitteet menevät sekaisin.

Kokemukset perusopetuksen tasa-arvosuunnittelovelvoitteen tilasta ovat samansuuntaisia. Opetushallituksen vuonna 2020 valmistunut perusopetuksessa laadittujen tasa-arvosuunnitelmien laatua käsittelevä selvitys perustui peruskouluille lähetettyyn kyselyyn annettuihin vastauksiin. Kyselyyn vastasi 1003 peruskoulua, joka on noin 45 % prosenttia kaikista perusopetuslain mukaista opetusta järjestävistä peruskouluista.

Lähes kaikki kyselyyn vastanneet ilmoittivat, että heidän koulullaan on tasa-arvolain edellyttämä koulun toiminnan kehittämiseen tähtäävä tasa-arvosuunnitelma. Kuitenkin vain reilu puolet vastaajista ilmoitti, että kyseinen tasa-arvosuunnitelma oli laadittu koulussa. Selvitys arvioikin, että vain

noin puolella vastaajista on ollut tasa-arvolain mukainen oppilaitoskohtainen tasa-arvosuunnitelma. Selvityksessä arvioidaankin, että tasa-arvon edistämistä koskevan veloitteen tuntemuksessa on puutteita.

Tasa-arvovaltuutettu

Jukka Maarianvaara