

11.10.2022

Dnro TAS/499/2022

Eduskunta
Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
tyv@eduskunta.fi

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta (HE 177/2022 vp)

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt tasa-arvovaltuutetulta kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta (HE 177/2022 vp). Esityksessä ehdotetaan tasa-arvosuunnitteluvetoa laajentamista koskemaan myös varhaiskasvatusta.

Tasa-arvovaltuutettu kiittää eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaa mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä ja esittää kohteliaimmin seuraavaa.

1. Yleisiä huomioita hallituksen esityksestä

1.1 Hallituksen esityksen tavoitteet

Hallituksen esityksen tavoitteena on sukupuolten tasa-arvon edistäminen varhaiskasvatuksessa. Esitettyjen muutosten myötä lapsille tarjottava varhaiskasvatus olisi sukupuolitietoisempaa ja tasa-arvoisempaa. Esityksen tavoitteena on myös sukupuolen moninaisuuteen liittyvän syrjinnän ennaltaehkäisy.

Tasa-arvovaltuutettu kannattaa esityksen tavoitteita. Tasa-arvovaltuutettu on kuitenkin esityksen kanssa eri mieltä niistä keinoista, joiden avulla tavoitteisiin tulisi pyrkiä.

1.2 Segregaation lieventäminen

On tärkeää, että sukupuolten tasa-arvoa edistetään myös varhaiskasvatuksessa ja että myös varhaiskasvatus on mukana murtaamassa perinteisiä stereotyyppisiä ammatteja ja oppiainevalintoja koskevia käsityksiä. On pyrittävä vaikuttamaan niihin asenteellisiin tekijöihin, jotka ohjaavat sukupuoleen perustuviin koulutus- ja ammatinvalintoihin. Myös varhaiskasvatuksen tulee olla mukana tässä sukupuoli- ja tasa-arvoisuutta edistävässä työssä.

Tasa-arvovaltuutettu pitää tärkeänä, että sukupuoli- ja tasa-arvotietoinen lapsen kohtaaminen vakiintuu varhaiskasvatuksessa.

2. Varhaiskasvatuksen henkilöstön tasa-arvo-osaaminen on keskeistä sukupuolten tasa-arvon edistämisessä

2.1 Tasa-arvosuunnitteluvuorokauden käytännön toteutus on oppilaitoksissa puutteellista

Tasa-arvosuunnitelma voi – hyvin tehtynä – toimia työkaluna siinä suunnitelmallisessa ja tavoitteellisessa sukupuolten tasa-arvoa edistävässä työssä, johon myös varhaiskasvatuksessa on sitouduttava. Ennen kaikkea tasa-arvosuunnittelun tulisi nähdä mahdollisuutena arvioida ja kehittää varhaiskasvatuksen toimipaikan omaa toimintaa sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta. Tasa-arvolain nykyisen 5 a §:n esitöissä todetaan, että ”oppilaitosten toiminnallinen tasa-arvosuunnittelu on osoittautunut hyväksi tasa-arvon työkaluksi, *kunhan siihen on sitouduttu jotta toa myöten*” (HE 19/2014 vp. s. 34).

Opetushallituksen vuonna 2020 julkaisema selvitys¹ perusopetuksen tasa-arvosuunnitelmien laadusta osoittaa, että perusopetuksessa ei ole ainakaan vielä panostettu riittävästi tasa-arvoa edistävään työhön. Opetus- ja kulttuuriministeriön selvitys vuodelta 2020² puolestaan osoittaa, että korkeakoulujen sukupuolten tasa-arvoa edistävä työ on ollut pinnallista ja ponnetonta, jossa tasa-arvosuunnitelmat ovat vaatimattomia ilman todellista vaikutusta korkeakoulujen arjen toimintaan. Myös tasa-arvovaltuutettu on omassa lainvalvontatyössään havainnut, että oppilaitosten tasa-arvosuunnitteluvuorokaudetta noudatetaan heikosti.³

¹ Mikkola, A. (2020). Tasa-arvosuunnitelmien seuranta 2019. Perusopetuksen oppilaitosten tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnittelu. Opetushallitus, raportit ja selvitykset 2020:23.

² Tanhua, I. (2020). Selvitys korkeakoulujen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämisestä. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2020:20.

³ Esimerkiksi tasa-arvovaltuutetun kertomukset eduskunnalle 2018 ja 2022. K 22/2018 vp ja K 1/2022 vp.

Velvoitteella ei ainakaan vielä ole saavutettu sille asetettuja tavoitteita usean viranomaistahon ponnisteluista huolimatta.

Tasa-arvovaltuutettu katsoo, ettei esitys sisällä sellaista, jolla voitaisiin varmistua siitä, ettei sama toistuisi varhaiskasvatuksen kohdalla.

Lakiin kirjattu velvoite laatia tasa-arvosuunnitelma ei ole tae siitä, että sukupuolten tasa-arvoa edistettäisiin toivotulla tavalla. Tasa-arvosuunnittelua koskeva velvoite tarjoaa mahdollisuuden kehittää ymmärrystä tasa-arvo- ja sukupuolitietoisesta varhaiskasvatuksesta, jossa hyvät ajatukset saadaan muuttumaan arkipäivän teoiksi. Lainsäädännöllä tai velvoitteella laatia tasa-arvosuunnitelma vaikutetaan parhaimmillaankin vain rajallisesti sukupuolten tasa-arvon edistämiseen. Onnistuakseen tasa-arvoa edistävä työ vaatii – säädösten lisäksi – myös sitoutumista ja varhaiskasvatuksen parissa työskentelevän henkilöstön suunnitelmallista ja jatkuvaa koulutusta.

Henkilöstön tasa-arvo-osaaminen on avainasemassa tasa-arvon edistämässä varhaiskasvatuksessa. Lapsen sukupuoli- ja tasa-arvotietoinen kohtaaminen olisi siksi otettava entistä paremmin huomioon varhaiskasvatuksen henkilöstön perus- ja täydennyskoulutuksessa.

2.2 Ohjeistusta ja opastusta tehokkaan toimeenpanon varmistamiseksi

Hallituksen esityksessä ehdotetuilla toimenpiteillä tavoitellaan muutoksia varhaiskasvatuksen parissa työskentelevien aikuisten toimintaan. Esitettyjen muutosten myötä lapsille tarjottava varhaiskasvatus olisi sukupuoli- ja tasa-arvotietoisempaa.

Esityksessä todetaan ehdotettujen toimenpiteiden toimeenpanosta ja seurannasta, että uuden edistämiselvoitteen tehokkaan toimeenpanon kannalta olisi tarkoituksenmukaista laatia varhaiskasvatustoimijoiden tueksi opas, jossa käsiteltäisiin käytännönläheisesti varhaiskasvatuksen tasa-arvosuunnittelua. Esimerkkinä tällaisesta oppaasta mainitaan Opetushallituksen vuonna 2015 julkaisema perusopetukseen suunnattu opas (*Tasa-arvotyö on taitolaji: Opas sukupuolten tasa-arvon edistämiseen perusopetuksessa*) ja todetaan, että vastaavanlainen opas tai tietoa-aineisto olisi hyödyllinen myös varhaiskasvatuksen osalta.

Tasa-arvovaltuutetun kokemus kyseisestä oppaasta on hyvin myönteinen. Jo oppaan laatiminen osoitti kaikille mukana olleille viranomais-ahoille, kuinka moni usein helpoltakin tuntuva kysymys vaatii työstämistä, jotta lainsäädöksestä saadaan loppukäyttäjälle ymmärrettävä ja käytännönläheinen. Hyvä opas kannustaa lukijaa lisäämään ymmärrystä sukupuolten tasa-arvon haasteista ja sisältää ehdotuksia ja käytännön esimerkkejä siitä, miten suunnitelmallista sukupuolten tasa-arvoa edistävää työtä voi tehdä.

Perusopetusta koskevien edistämismääräysten jalkauttaminen ei jäänyt kyseisen oppaan laatimiseen. Opetushallitus, sosiaali- ja terveysministeriö ja tasa-arvovaltuutettu järjestivät myös oppaaseen perustuvaa koulutusta yhteistyössä alueiden toimijoiden kanssa tukeakseen ja innostaakseen kouluja järjestelmälliseen tasa-arvoa edistävään työhön. Koulutukset oli suunnattu peruskoulujen rehtoreille, opettajille ja muulle tasa-arvosuunnittelusta vastaavalle henkilöstölle, esiopetusta antaville lastentarhanopettajille sekä sivistystoimen virkamiehille. Koulutusten tavoitteena oli tarjota käytännönläheisiä esimerkkejä siitä miten järjestelmällistä sukupuolten tasa-arvoa edistävää työtä voidaan perusopetuksessa tehdä.

Mahdollisessa varhaiskasvatuksen tasa-arvosuunnittelua koskevassa oppaassa voisi olla tarkoituksenmukaista käsitellä myös vastaavaa yhdenvertaisuuslakiin tulossa olevaa suunnitteluvälikettä, koska oppilaitoksissa tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmat on yleensä yhdistetty. Tällöin olisi huomioitava lakien mahdolliset eroavuudet.

3. Epäyhtenäinen sääntely luo tarpeetonta sekaannusta

3.1 Tarve yhdenmukaiselle sääntelylle

Eri sisältöisten säännösten yhteensovittaminen loppukäyttäjälle ymmärrettävään muotoon voi olla vaikeaa.

Eräs keskeisistä huolista, jonka tasa-arvovaltuutettu on esittänyt hallituksen esityksen valmisteluvaiheen aikana sekä sosiaali- ja terveysministeriölle että oikeusministeriölle on se, että tasa-arvolakiin ja yhdenvertaisuuslakiin ollaan säätämässä erisältöiset säännökset varhaiskasvatuksen velvollisuudesta edistää toisaalta sukupuolten tasa-arvoa ja toisaalta yhdenvertaisuutta.⁴

Tämä huoli on edelleen aiheellinen.

Valtioneuvoston vuonna 2020 julkaisemassa yhdenvertaisuuslain toimeenpäättämistä arvioivassa selvityksessä⁵ todetaan, että yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain edistämissäännösten erillaisuus näyttäytyy käytännön haasteena etenkin yhdistettyjen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmien seurannassa ja päivitysprosessissa. Selvityksessä ehdotettiin,

⁴ Lausunto TAS/58/2020, 3.3.2020 sosiaali- ja terveysministeriölle tasa-arvosuunnittelua koskevan velvoitteen ulottamisesta varhaiskasvatukseen; lausunto TAS/159/2022, 19.5.2022 oikeusministeriölle yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksesta sekä lausunto TAS/192/2022, 25.5.2022 sosiaali- ja terveysministeriölle tasa-arvolain muuttamista koskevan hallituksen esityksen luonnoksesta.

⁵ Aidosti yhdenvertaiset: Yhdenvertaisuuslain arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:50.

että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolain suunnittelu- ja edistämisvelvoitteita koskevia säännöksiä tulisi yhdenmukaistaa.

Hallituksen esitykset sekä tasa-arvolain (HE 177/2022 vp) että yhdenvertaisuuslain (HE 148/2022 vp) muuttamiseksi ovat parhaillaan eduskunnan käsittelyssä. Tasa-arvovaltuutettu toivoo, että eduskuntakäsittelyssä olisi mahdollista yhtenäistää tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslakien varhaiskasvatusta koskevia suunnitteluvelvoitteita. Nykyiset toisistaan poikkeavat kirjaukset aiheuttavat vaikeuksia ja tarpeetonta sekaannusta säännöksiä soveltaville kouluille ja oppilaitoksille. Ei ole kenenkään etujen mukaista laajentaa nykyistä epäyhtenäistä käytäntöä varhaiskasvatukseen.

3.2 Tasa-arvon edistämisestä tulisi säätää varhaiskasvatuslaissa

Varhaiskasvatuslaki sisältää sukupuolten tasa-arvon edistämistä koskevan tavoitteen. Laki ei kuitenkaan sisällä säännöstä tai konkreettisia velvoitteita, jolla turvattaisiin tai toteutettaisiin tätä tavoitetta. Varhaiskasvatuslain sukupuolten tasa-arvon edistämistä koskevaa tavoitetta olisi mahdollista konkretisoida samaan lakiin otettavilla säännöksillä.

Opetushallituksen vahvistamissa varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa voitaisiin niin ikään vahvistaa ja konkretisoida sitä, miten lapsen sukupuoli- ja tasa-arvotietoinen kohtaaminen olisi huomioitava paikallisissa varhaiskasvatussuunnitelmissa.

Tasa-arvovaltuutettu katsoo, että säädösvalmistelun olisi tullut perustua varhaiskasvatuksesta esiin nousseeseen tarpeeseen ja keskittyä toimenpiteisiin, joilla turvataan lapsen sukupuoli- ja tasa-arvotietoinen kohtaaminen. Tasa-arvosuunnitteluvelvoitteella tätä ei välttämättä turvata.

Varhaiskasvatuslakiin ja varhaiskasvatussuunnitelman perusteisiin tehdyillä kirjauksilla välttyttäisiin myös niiltä ongelmilta, joita syntyy, jos tasa-arvolakiin ja yhdenvertaisuuslakiin sisällytetään toisistaan poikkeavat kirjaukset sukupuolten tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämisestä varhaiskasvatuksessa. Ongelma on tällä hetkellä ilmeinen oppilaitoksia koskevien edistämissäännösten osalta.

3.3 Lasten osallistaminen tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistävään työhön

Ehdotetussa uudessa tasa-arvolain 5 b §:ssä todetaan lasten osallistamisesta, että *”[L]apsille on varattava mahdollisuus osallistua suunnitelman laatimiseen lasten ikä ja kehitys huomioon ottaen.”*

Lasten osallistamisen osalta yhdenvertaisuuslakia koskevan hallituksen esityksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan (s. 65) *”[L]apset voidaan myös ottaa mukaan suunnitelman laatimiseen lasten ikä ja kehitys huomioon ottaen.”*

Ehdotettujen säännösten ero on merkittävä. Mahdollisuus osallistua tasa-arvosuunnitelman laatimiseen turvaa lasten osallistamisen merkittävästi paremmin kuin ehdotetun yhdenvertaisuuslain kirjaus lapsille varattavasta mahdollisuudesta tulla kuulluksi.

Tasa-arvovaltuutetun mielestä ei löydy perusteltua syytä kohdella lapsia eri tavalla riippuen siitä käsitelläänkö heidän kanssaan sukupuolten tasa-arvoa vai yhdenvertaisuutta koskevia kysymyksiä.

3.4 Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmien laadintaväli

Hallituksen esityksessä todetaan (s. 9) tasa-arvosuunnitelmista ja yhdenvertaisuussuunnitelmista, että kyseessä on *"samankaltaiset suunnitelmat"*, jonka ansiosta suunnitelmien laatiminen yhdessä voi olla tarkoituksenmukaista. Esityksessä lisäksi todetaan, että *"oletuksena on, että molemmat suunnitelmat (yhteinen suunnitelma) päivitettäisiin vähintään kolmen vuoden välein."*

Tasa-arvolain osalta ehdotettu uusi 5 b § perustuu pitkälti voimassa olevaan oppilaitoksia koskevaan tasa-arvolain nykyiseen 5 a §:n säännökseen velvollisuudesta laatia oppilaitoskohtainen tasa-arvosuunnitelma. Ehdotetun uuden 5 b §:n mukaan varhaiskasvatuksen toimipaikassa laadittaisiin vuosittain tasa-arvosuunnitelma. Tasa-arvosuunnitelma voidaan, vuosittaisen tarkastelun sijasta, laatia enintään kolmeksi vuodeksi kerralla. Esitysluonnos noudattaa tältä osin tasa-arvolain nykyistä tasa-arvolain 5 a §:n mukaista oppilaitosten tasa-arvosuunnitteluvetoa.

Yhdenvertaisuuslain muuttamista koskeva hallituksen esitys (HE 148/2022 vp) on parhaillaan eduskunnan käsittelyssä. Esityksen mukaan varhaiskasvatuksessa laadittavalle yhdenvertaisuussuunnitelmalle ei ole määritetty päivitysväliä. Esityksen mukaan, yhdenvertaisuuslain ehdotetun uuden 6 a §:n 1 momentti vastaa opetuksen ja koulutuksen järjestäjiä koskevaa nykyistä 6 §:n 1 momenttia. Esityksessä todetaan (s. 41) pelkästään, että *"suunnitelma uusitaan tarpeen ja tilanteen mukaan."*

Tasa-arvovaltuutettu toivoo, että lakien säännökset suunnitelmien laadintavälistä olisi mahdollista yhdenmukaistaa. Ei ole tarkoituksenmukaista, että säännös voi johtaa tilanteeseen, jossa varhaiskasvatuksen toimipaikka noudattaisi hyvinkin vanhaa yhdenvertaisuussuunnitelmaa.

Lisäksi tasa-arvovaltuutettu katsoo, että mikäli oletuksena tai toiveena on, että molemmat suunnitelmat (yhteinen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma) tulisi päivittää vähintään kolmen vuoden välein olisi asiallista voida myös kirjata tämä yhdenvertaisuuslain suunnitteluvetoa koskevaan säännökseen.

Tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan olisi selkeintä, että tasa-arvosuunnitelman laatimiselle olisi vain yksi laadintaväli, joka voisi olla

esimerkiksi kaksi vuotta. Tämä selkiyttäisi mahdollisesti tilannetta myös yhdistettyjen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmien kannalta.

4. Seksuaalinen häirintä varhaiskasvatuksessa

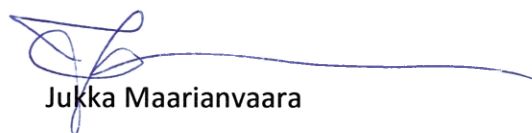
Esityksessä ehdotetaan, että varhaiskasvatuksen tasa-arvosuunnitelmaa laadittaessa erityistä huomiota tulisi kiinnittää muun muassa seksuaalisen häirinnän ja sukupuoleen perustuvan häirinnän ehkäisemiseen ja poistamiseen.

Tasa-arvolain 7 §:n 7 momentin mukaan seksuaalisella häirinnällä tarkoitetaan sanallista, sanatonta tai fyysistä, luonteeltaan seksuaalista ei-toivottua käytöstä, jolla tarkoituksellisesti tai tosiasiallisesti loukataan henkilön henkistä tai fyysistä koskemattomuutta erityisesti luomalla uhkaava, vihamielinen, halventava, nöyryyttävä tai ahdistava ilmapiiri. Ol lakseen seksuaalista häirintää, olisi häirinnän oltava edellä mainitun tunnusmerkistön perusteella luonteeltaan seksuaalista.

On kyseenalaista, onko seksuaalinen häirintä relevantti asia varhaiskasvatuksessa ottaen huomioon 0–6-vuotiaiden lasten kehitystaso. Esimerkiksi Väestöliitto käyttää varhaiskasvatukseen suuntautuvassa koulutuksessaan käsitettä kehotunnekasvatus, joka on ikätasoista seksuaali- ja turvataitokasvatusta.

Seksuaalinen häirintä on vakava ongelma suomalaisessa yhteiskunnassa, kuten muun muassa kouluterveyskysely ja tasa-arvobarometri osoittavat. Lasten itsetunnon sekä tunne- ja turvataitojen tukeminen on tärkeää siitakin näkökulmasta, että sillä voidaan toivottavasti vähentää seksuaalista häirintää myöhemmissä elämänvaiheissa. Olisikin tärkeää, että varhaiskasvatuksen henkilöstöllä olisi osaaminen kehotunnekasvatuksesta ja aihe sisällytettäisiin myös sekä valtakunnalliseen että jokaisen kunnan varhaiskasvatuksen opetussuunnitelmaan.

Tasa-arvovaltuutettu



Jukka Maarianvaara

Ylitarkastaja



Miko Lempinen