

Lausuntoyhteenveto

VN/796/2020
STM018:00/2020

24.6.2022

Lausuntoyhteenveto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta, varhaiskasvatuksen tasa-arvosuunnittelu

Yleistä

Sosiaali- ja terveysministeriö on 13.4.2022 päivätyllä lausuntopyynnöllä pyytänyt Lausuntopalvelu.fi-palvelussa kirjallista lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta (varhaiskasvatuksen tasa-arvosuunnittelu). Lausuntoaika on ollut 13.4.2022 – 27.5.2022. Lausuntoa on pyydetty seuraavilta 29:ltä taholta: Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Hyvinvointiala HALI ry, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL, Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT, lapsiasiavaltuutetun toimisto, Lasten-suojelun Keskusliitto ry, Mannerheimin Lastensuojeluliitto, Miesjärjestöjen Keskusliitto ry, Miessakit ry, Naisasialiitto Unioni ry, Naisjärjestöjen Keskusliitto, Naisjärjestöt Yhteistyössä NYTKIS ry, oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ, Opetushallitus, Samfundet Folkhälsan i svenska Finland rf, Sateenkaariperheet ry, Seta ry, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry, Suomen Kuntaliitto, Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry, tasa-arvoasiain neuvottelukunta (Tane), tasa-arvovaltuutetun toimisto, Tehy ry, Trasek ry, Varhaiskasvatuksen Opettajien Liitto VOL, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta. Näistä lausunnon antoivat Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL, Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT, lapsiasiavaltuutetun toimisto, Miesjärjestöjen keskusliitto ry, Miessakit ry, Naisasialiitto Unioni ry, Naisjärjestöjen Keskusliitto, Naisjärjestöt yhteistyössä NYTKIS ry, oikeusministeriö (ei lausuttavaa), Opetusalan Ammattijärjestö OAJ, Opetushallitus, Sateenkaariperheet ry, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira), Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia, Suomen Kuntaliitto, tasa-arvoasiain neuvottelukunta (Tane), tasa-arvovaltuutettu, Tehy ry (lausunnossa on tehty yhteistyötä Suomen Lastenhoitoalan Liiton kanssa), Varhaiskasvatuksen Opettajien Liitto sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta. Myös muilla tahoilla oli mahdollisuus antaa lausunto. Pyydettyjen lausuntojen lisäksi lausunnon antoivat Ahvenanmaan maakunnan hallitus (Ålands landskapsregering), Amnesty International Suomen osasto, Miesten tasa-arvo ry, Pelastakaa Lapset ry, Salon kaupunki (ei lausuttavaa), Sivista – Sivistystyönantajat ry, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL sekä Yhden Vanhemman Perheiden Liitto ry. Oikeusministeriö ja Salon kaupunki ilmoittivat, että heillä ei ole lausuttavaa esitysluonnoksesta. Oikeusministeriön ja Salon kaupungin ilmoitukset mukaan lukien lausuntoja saapui yhteensä 29. Lausunnot ovat saatavilla osoitteessa: <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet/tunnusella/STM018:00/2020> (suora linkki: <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM018:00/2020>).

Poimintoja lausunnon antaneiden tahojen keskeisimmistä näkemyksistä

Lausunnonantajat pitivät pääsääntöisesti esitettyjä muutoksia tarkoituksenmukaisina, tärkeinä ja kannatettavina – jopa erittäin tervetulleina. Lakiin perustuvan tasa-arvosuunnittelun veloitteen katsottiin edistävän lasten etua ja tasa-arvoa. Tärkeänä nähtiin, että lapsen edun toteutuminen oli otettu esitysluonnoksen lähtökohdaksi. Tasa-arvon nähtiin edistävän lasten hyvinvointia ja olevaan monin tavoin eduksi koko yhteiskunnalle sekä kantavan myönteisiä vaikutuksia pitkälle tulevaisuuteen. Esitysluonnoksessa pidettiin hyvänä erityisesti lasten osallisuuden ja varhaiskasvatuksen erityispiirteiden huomioon ottamista. Hyvänä pidettiin myös, että tasa-arvosuunnitelma olisi mahdollista esityksessä ehdotetulla tavalla sisällyttää osaksi muuta suunnitelmaa. Opetus- ja kulttuuriministeriön

lausunnon mukaan varhaiskasvatuksen tasa-arvosuunnitteluvaikeus olisi myös johdonmukainen koulutusjärjestelmän kokonaisuudessa.

Esitystä vastustivat Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat, Miessakit ry sekä Miesten tasa-arvo ry. Lisäksi esimerkiksi Suomen Kuntaliitto suhtautui esitykseen hyvin kriittisesti. Myös esitystä vastustaneet tai siihen suurella kriittisyydellä suhtautuneet tahot lähtökohtaisesti kuitenkin kannattivat tasa-arvon edistämistä varhaiskasvatuksessa, mutta eivät esityksessä ehdotetulla tavalla. Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan varhaiskasvatuksessa tasa-arvon edistämisen diskurssi on vahva, mutta se ei kuitenkaan välttämättä näy konkreettisina tekoina varhaiskasvatuksen arjessa. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta totesi lausunnossaan, että tasa-arvon systemaattisempi ja tavoitteellisempi edistäminen varhaiskasvatuksessa on ollut sen keskeinen tavoite jo vuosikymmeniä. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta ja moni muu lausunnon antanut taho katsoi, että tasa-arvosuunnittelu tukee varhaiskasvatuksen parissa tehtyä työtä ja tarjoaa keinon, työkalun konkreettisesti edistää tasa-arvoa varhaiskasvatuksessa. Monen lausunnon antaneen tahon, kuten opetus- ja kulttuuriministeriön, mukaan esityksessä ehdotetut muutokset tasa-arvolakiin ovat peruteltuja ja kannatettavia.

Kunta- ja hyvinvointialueyönantajien mukaan tasa-arvon edistäminen varhaiskasvatuksessa kuuluu jo osaksi varhaiskasvatussuunnitelmia, joten erillisen tasa-arvosuunnitelman laatiminen ei olisi tarkoituksenmukaista. Kunta- ja hyvinvointialueyönantajien mukaan tasa-arvon edistäminen varhaiskasvatuksessa tulee voida toteuttaa varhaiskasvatuksessa jo omaksutuun käytännön ja suunnitelmin. Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat kannattivat esityksessä selostettua vaihtoehtoista tapaa (varhaiskasvatustavan muutos ja varhaiskasvatussuunnitelmien perusteiden täydentäminen) toteuttaa hallitusohjelmakirjaus. Esimerkiksi Naisjärjestöt Yhteistyössä NYTKIS ry ei näe vaihtoehtoiseksi toteutustavaksi ehdotettua perusteltuna. Naisjärjestöt Yhteistyössä NYTKIS ry:n mukaan varhaiskasvatustavan ja varhaiskasvatussuunnitelmien perusteisiin sisältyvät tavoitteet eivät yksinään riitä käytännön tasa-arvotyön ja sukupuolitietoisemman varhaiskasvatuksen edistämiseksi. Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat katsoi, että tasa-arvosuunnitelman laatiminen vaatii erityisosaamista, eikä suunnitelmien laatiminen ilman erityisosaamista olisi tarkoituksenmukaista. Tämän vuoksi Kunta- ja hyvinvointialueyönantajien mukaan suunnitelman laatiminen joustavasti laajemmalle kokonaisuudelle tai yhteistyössä muiden kanssa tulisi mahdollistaa. Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat korostivat lausunnossaan myös, että mikäli kunnille tulee uusia velvoitteita, tulee aiheutuvat kustannukset arvioida ja korvata kunnille täysimääräisesti.

Myös Suomen Kuntaliitto katsoi, että esityksen tavoite edistää sukupuolten tasa-arvoa varhaiskasvatuksessa on hyvä. Suomen Kuntaliiton mukaan suunnitelmallista tasa-arvotyötä toteutetaan jo nyt varsin laajasti ja kokonaisvaltaisesti alle kouluikäisten lasten kohdalla. Kuntaliiton mukaan esityksen tavoitteeseen päästäisiin nykyisten suunnitelmien sisältöjä kehittämällä. Kuntaliiton mukaan erillistä tasa-arvosuunnitelmaa ja -velvoitetta ei tarvittaisi. Suurin osa muista lausunnon antaneista tahoista näki tasa-arvosuunnittelun tärkeänä ja tarpeellisena työkaluna, joka luo rakenteet ja puitteet pitkäjänteiseen ja suunnitelmalliseen tasa-arvon edistämiseen. Esityksestä paljon huomioita tehneen ja kehitysehdotuksia esittäneen tasa-arvovaltuutetun lausunnon mukaan tasa-arvosuunnitelma voi hyvin tehtynä toimia työkaluna suunnitelmallisessa ja tavoitteellisessa tasa-arvotyössä, johon myös varhaiskasvatuksessa on sitouduttava. Tasa-arvovaltuutetun mukaan tasa-arvosuunnitelma tulisi nähdä mahdollisuutena arvioida ja kehittää varhaiskasvatuksen toimipaikan omaa toimintaa sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta. Esimerkiksi lapsiasiainvaltuutetun toimisto ja Naisjärjestöjen keskusliitto katsoivat lausunnoissaan, että esityksen tavoitteeseen pääsemiseksi muutos tulisi tehdä tasa-arvolakiin (lakiin perustuva velvoite tasa-arvosuunnitteluun myös varhaiskasvatuksessa). Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan esitetty tasa-arvolain muutos tukisi varhaiskasvatustavan kirjattua tavoitetta edistää yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa.

Esimerkiksi Kuntaliiton mukaan ehdotettu tasa-arvosuunnitelmien toimipaikkakohtaisuus lisäisi hallinnollista työtä ja aiheuttaisi varhaiskasvatuksen henkilökunnalle työtä, joka veisi aikaa pois lapsiryhmätyöstä. Kuntaliiton mukaan jo voimassa oleviakaan tasa-arvosuunnittelun velvoitetta ei noudateta kunnissa kovin hyvin. Muutamissa

lausunnoissa esitettiin huoli, lisäksi uusi velvoite kohtuuttomasti hallinnollista työtä suhteessa tavoiteltuun hyötyyn. Useassa lausunnossa katsottiin, että tasa-arvosuunnitteluelvoitteen ja –suunnitelman tehokas toimeenpano, tieto, käytännönläheinen opas/koulutus sekä henkilöstön sitoutuneisuus edistävät tasa-arvosuunnitteluelvoitteen noudattamista.

Kunta- ja hyvinvointialueyönantajien tavoin myös Suomen Kuntaliitto korosti, että kunnalle varhaiskasvatuksen tasa-arvosuunnitelman laatiminen olisi uusi velvoite ja siitä kunnille aiheutuvat taloudelliset vaikutukset tulisi arvioida realistisesti ja kustannukset korvata täysimääräisesti. Monen lausunnon antaneen tahon mukaan myös tasa-arvovaltuutetun resursseja olisi lisättävä riittävästi. Kuntaliiton mukaan tämä olisi tärkeää, jotta ohjeiden ja neuvojen antaminen kunnille olisi mahdollista. Myös moni esitystä kannattaneista tahoista ilmaisi huolensa resurssien riittävydestä. Erityistä huolta kannettiin varhaiskasvatushenkilökunnan riittävydestä ja heidän kuormittuneisuudestaan. Esimerkiksi Terveystieteiden- ja hyvinvoinninlaitoksen lausunnon mukaan on tärkeää, että varhaiskasvatuksen parissa työskentelevälle henkilöstölle tarjotaan riittävät ajalliset resurssit sekä tukea ja ohjausta suunnitelman laatimiseen ja toimeenpanemiseen siten, että tämä aika ei olisi lapsilta pois.

Moni lausunnon antanut taho korosti, että tasa-arvosuunnittelu (tässä tasa-arvosuunnittelulla tarkoitetaan kokonaisuutta, joka kattaa etenkin suunnitelman laatimisen, toteuttamisen, toimeenpanon, seuraamisen ja päivittämisen) täytyy pystyä toteuttamaan laadukkaasti, jotta se edistäisi tavoitettaan. Tärkeänä nähtiin jatkuvuus, ei pistemäisesti toteutettu tapahtuma. Laadukkaaseen tasa-arvosuunnitteluun pääsemisen keskeisinä edellytyksinä nähtiin varhaiskasvatushenkilökunnan sekä tarvittavien muiden henkilöiden, kuten kunnan virkahenkilöiden, koulutus ja perehdytys sekä riittävien henkilö- ja taloudellisten resurssien turvaaminen. Opetus- ja kulttuuriministeriö kertoi lausunnossaan jo varanneensa määrärahan suunnitteluelvoitteen jalkauttamiseksi Opetushallituksen johdolla laadittavan tukimateriaalin toteuttamiseen. Monen lausunnon antaneen tahon mukaan varhaiskasvatushenkilöstön koulutuksessa tulisi tarjota tietoa ja opetusta lapsen sukupuoli- ja tasa-arvotietoisesta kohtaamisesta. Esimerkiksi Varhaiskasvatuksen Opettajien Liiton mukaan tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämiseen liittyvät kysymykset tulisi sisällyttää vahvemmin opettajakoulutukseen sekä opettajien täydennyskoulutukseen. Tehy ry:n mukaan tasa-arvosuunnitelmien jalkauttamiseksi on huolehdittava, että kaikki varhaiskasvatuksessa toimivat ammattiryhmät saavat riittävän koulutuksen. Tehy ry:n mukaan varhaiskasvatuksen toimipaikassa tulisi huolehtia, että kaikki lasten kanssa työskentelevät toimijat myös osallistuisivat aktiivisesti tasa-arvosuunnitteluun.

Kuntaliitto oudoksui varhaiskasvatuksen eri toimintamuotojen huomioon ottamisen siten, tulisiko laadittavaksi toimipaikkakohtainen tasa-arvosuunnitelma vai kuntatason tasa-arvosuunnitelma. Toisaalta esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriö, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta, Opetushallitus, Varhaiskasvatuksen Opettajien Liitto, Opetusalan Ammattijärjestö ja Tehy ry pitivät hyvänä, että varhaiskasvatuksen eri toimintamuodot on otettu huomioon esityksessä ehdotetulla tavalla. Naisasialiitto Unioni ry:n mukaan tasa-arvosuunnitelma voisi olla jopa ryhmäkohtainen, joten Naisasialiitto Unioni ry:n mukaan suunnitelman laatimista ei pitäisi siirtää toimipaikkaa ylemmälle taholle. Naisasialiitto Unioni ry:n mukaan ehdotetussa poikkeuksessa toimipaikkakohtaisesta suunnittelusta tulisi korostaa yhteistyötä toimijoiden kanssa, jotta suunnitelma perustuu perhepäivähoidossa ja kunnallisessa avoimessa varhaiskasvatuksessa tehtyyn selvitykseen ja pystyy puuttumaan niissä havaittuihin tasa-arvo-ongelmiin.

Esitysluonnoksessa ehdotettu varhaiskasvatuksen tasa-arvosuunnitelman päivittämissä väliä sai ristiriitaisen vastaanoton. Toisaalta päivittämissä väliä toivottiin olevan aina maksimissaan yksi vuosi, mutta toisissa lausunnoissa katsottiin, että vuosi olisi liian lyhyt päivitysväli. Tasa-arvovaltuutettu ehdotti, että päivitysväli voisi olla kiinteä, ei liukuva yksi-kolme vuotta, kuten nyt esitysluonnoksessa ehdotetaan. Toisaalta annetuissa lausunnoissa ehdotettiin, että suunnitelmaa olisi hyvä joka tapauksessa tarkastella vuosittain ja tarpeen mukaan päivittää se sen mukaan kuin laissa säädettäisiin.

Tasa-arvoasiainvaltuutettu esitti huomioita ja kritiikkiä ehdotetun 5 §:n 2 momentin muotoilusta sekä ehdotetun 5 b §:n perusteluiden epäselvyydestä. Tasa-arvoasiainvaltuutettu piti epäselvänä ehdotetun 5 §:n muutosehdotusta. Muut lausunnon antaneet tahot eivät kommentoineet tätä asiaa samalla tavalla. Esimerkiksi Opetushallitus totesi lausunnossaan, että 5 §:n ehdotettu muutos on sen mielestä johdonmukainen, jotta lainsäädäntö tarkentuisi koskemaan myös varhaiskasvatusta. Tasa-arvoasiainvaltuutettu piti epäselvänä myös ehdotetun 5 b §:n säännöskohtaisia perusteluita. Muut lausunnon antaneet tahot eivät kommentoineet asiaa samalla tavalla. Ehdotettua 5 §:n muutosta kuitenkin kritisoi monessa lausunnossa, koska siinä viitattaisiin tyttöihin ja poikiin. Kaikki lausunnon antaneet tahot eivät pitäneet riittävänä, että sukupuolten moninaisuus tulisi otetuksi huomioon ehdotetun 6 c §:n muutoksen kautta. Monessa lausunnossa kuitenkin ymmärrettiin tasa-arvolain rakenteesta johtuvat raamit. Lausunnoissa kuitenkin toivottiin, että tätä asiaa tarkasteltaisiin uudelleen tulevaisuudessa, jos tasa-arvolakiin tehtäisiin suurempaa uudistusta.

Lapsiasiainvaltuutetun toimiston mukaan esitysluonnoksessa on kiitettävällä tavalla painotettu lapsen oikeutta tulla kuulluksi. Lapsiasiainvaltuutettu esitti muutosehdotuksen liittyen muotoiluun koskien lapsen oikeutta osallistua tasa-arvosuunnitelman laatimiseen, jotta se olisi muotoilultaan selkeämmin linjassa lapsen oikeuksien yleissopimuksen kanssa. Myös moni muu lausunnon antanut taho, esimerkiksi Pelastakaa Lapset ry kannatti esityksessä ehdotettua lasten osallisuuden edistämistä lasten ikä ja kehitys huomioon ottavalla tavalla. Pelastakaa Lapset ry:n mukaan hyvin toteutettuna tämä vahvistaisi YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen, EU:n lapsitakuun ja Suomen kansallisen lapsistrategian tavoitteita lasten osallisuudesta ja mahdollisuudesta vaikuttaa heitä itseään koskeviin asioihin.

Monessa lausunnossa todettiin, että varhaiskasvatuksen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussunnitteluelvoitteiden tulisi olla samanlaiset. Erityisesti tasa-arvovaltuutettu ilmaisi huolensa, että tasa-arvolakiin ja yhdenvertaisuuslakiin esitetyt velvoitteet olisivat liian erilaiset. Lausunnoissa esitetty huoli liittyi erityisesti esimerkiksi siihen, miten lakiin perustuvia erilaisia velvoitteita noudatettaisiin, jos suunnitelmat usein käytännössä laadittaisiin yhdessä. Amnesty International Suomen osaston mukaan lainsäädäntömuutosten edistäminen eri hallinnonaloilla epätahtisesti ei syvennä ymmärrystä ihmisten yhdenvertaisuudesta ja tasa-arvosta ja toisiinsa risteävästi vaikuttavista tekijöistä.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta totesi lausunnossaan, että jatkovalmisteluissa olisi hyvä harkita syrjintäkiellon ulottamista joko kokonaan tai ainakin häirintää koskevilta osin myös varhaiskasvatukseen. Myös esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriö ehdotti vastaavaa omassa lausunnossaan.

Monessa lausunnossa esitettiin myös erilaisia kehitysehdotuksia tulevaisuutta varten, jos tasa-arvolakiin toteutettaisiin laajempi muutos tai uudistus. Esimerkiksi Naisjärjestöjen keskusliitto totesi, että yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen toteuduttua olisi perusteltua toteuttaa seuraavaksi tasa-arvolain kokonaisuudistus.