

Asia: VN/796/2020

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta (varhaiskasvatuksen tasa-arvosuunnittelu)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Tasa-arvovaltuutetun huomioita hallituksen esityksen luonnoksesta

Tasa-arvovaltuutettu kiittää sosiaali- ja terveysministeriötä mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksen luonnoksesta, jolla tasa-arvosuunnitteluvaitetta laajennettaisiin koskemaan myös varhaiskasvatusta ja esittää kohteliaimmin seuraavaa.

1. Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta

Sosiaali- ja terveysministeriön valmistelemissa pykäläluonnoksissa 13.2.2020 oli lähdetty siitä, että nykyinen oppilaitosten tasa-arvosuunnitteluvaitte (tasa-arvolain 5 a §) laajennettaisiin käytännössä sellaisenaan koskemaan myös varhaiskasvatusta – joko omana säännöksenään tai 5 a §:n soveltamisalaa laajentamalla. Tähän tasa-arvovaltuutettu suhtautui kriittisesti (lausunto TAS/58/2020, 3.3.2020).

Nykyisen esitysluonnoksen voidaan katsoa edustavan parannusta vuonna 2020 valmisteltuun esitykseen.

Eräs tasa-arvovaltuutetun maaliskuussa 2020 esittämistä keskeisistä huolista oli se, että tasa-arvolakiin ja yhdenvertaisuuslakiin säädetään erisältöiset säännökset varhaiskasvatuksen

velvollisuudesta edistää toisaalta sukupuolten tasa-arvoa ja toisaalta yhdenvertaisuutta. Esitysluonnokseen tehdyistä selkeistä parannuksista huolimatta, tämä huoli on edelleen aiheellinen.

1.1 Hallituksen esityksen tavoitteesta

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 pitää tärkeänä, että sukupuolten tasa-arvoa edistetään myös varhaiskasvatuksessa. Esimerkiksi sukupuoliroolit ja -stereotypiat alkavat rakentua varhaisessa vaiheessa ja vaikuttavat myöhemmin esimerkiksi oppiaine- ja koulutuslavalintoihin sekä viime kädessä työmarkkinoiden segregatioon. On tärkeää, että sukupuolten tasa-arvoa edistävä sukupuoli- ja tasa-arvotietoinen lapsen kohtaaminen vakiintuu varhaiskasvatuksessa.

1.2 Segregaation lieventäminen

Esitysluonnoksessa todetaan (s. 9), että "[S]ukupuolitietoisemmalla varhaiskasvatuksella voisi olla vaikutuksia myös lapsen tulevaisuuteen, kun lapsi oppisi paremmin tunnistamaan tasa-arvovelvoitteet osana omaa toimintaansa ja valintojaan esimerkiksi opinnoissa, harrastuksissa tai työelämässä".

Koulutusalojen ja ammattien sukupuolen mukainen eriytyminen (segregaatio) on Suomessa voimakasta. Työelämä on vahvasti sukupuolittunut miesten ja naisten aloihin. Esityksellä tavoitellaan pitkällä aikavälillä myönteisiä vaikutuksia myös koulutusalojen sukupuolittuneiden valintojen ja sen myötä työelämän segregaaation lieventämisessä, sillä tyttöjen ja poikien valinnat eriytyvät jo perusopetusvaiheessa.

Tasa-arvovaltuutettu pitää tärkeänä, että myös varhaiskasvatus on mukana murtamassa stereotyyppisiä eri 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.

1.3 Tasa-arvotyö vaatii sitoutumista ja osaamista

Esitysluonnoksessa todetaan (s. 5), että "[S]uunnitelman avulla varmistetaan, että tasa-arvotyötä tehdään järjestelmällisesti."

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

Opetushallituksen vuonna 2020 julkaisema selvitys perusopetuksen tasa-arvosuunnitelmien laadusta osoittaa, että perusopetuksessa ei ole ainakaan vielä panostettu riittävästi tasa-arvoa edistävään työhön. Opetus- ja kulttuuriministeriön selvitys vuodelta 2020 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-arvosuunnitteluvetoa noudatetaan heikosti.

Lakiin kirjattu velvoite laatia tasa-arvosuunnitelma ei itsessään takaa sitä, 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 päästään siis vain rajallisesti vaikuttamaan sukupuolten tasa-arvon edistämiseen. Onnistuakseen tasa-arvotyö vaatii – säädösten lisäksi – myös sitoutumista ja varhaiskasvatuksen parissa työskentelevän henkilöstön suunnitelmallista ja jatkuvaa koulutusta.

Esitysluonnoksen taloudellisista vaikutuksista todetaan melko ponnettomasti, että kunnalle "tämä käytännössä tarkoittaisi, että kuntien tulisi tiedottaa tasa-arvosuunnitelman laatimisvelvoitteesta ja jollain tavalla seurata sitä."

Tasa-arvovaltuutettu katsoo, että varhaiskasvatuksen järjestäjänä kunnan tulisi olla velvollinen huolehtimaan siitä, että sen hallinnoimissa varhaiskasvatuksen toimipaikoissa tehdään suunnitelmallista sukupuolen tasa-arvoa edistävää työtä tasa-arvolain edellyttämällä tavalla. Tämän velvoitteen tulisi sisällyttää enemmän kuin vain tiedottamista uudesta lainvelvoitteesta. Lisäksi varhaiskasvatuksen järjestäjänä kunnan tulisi tehdä muuta kuin vain seurata miten lain velvoitetta noudatetaan. Esitysluonnos muodostaa käsityksen, että varhaiskasvatuksen järjestäjänä kunta myös

vastaa siitä, että sen hallinnoimissa varhaiskasvatuksen toimipaikoissa laaditaan tasa-arvosuunnitelma.

Olisi toivottavaa, että esitysluonnos olisi selkeä ja johdonmukainen, jotta välttyttäisiin turhilta väärinkäsityksiltä uuden ehdotettavan säännöksen synnyttämistä velvoitteista.

1.4 Tehokkaan toimeenpanon varmistaminen

Esitysluonnoksessa todetaan (s. 8), että "[L]ainmuutosten tehokas toimeenpano edellyttäisi varhaiskasvatuksen järjestäjien ja palveluntuottajien sekä muiden varhaiskasvatuksen henkilöstön ohjeistusta ja koulutusta."

Lisäksi esitysluonnoksessa todetaan (s. 18), että varhaiskasvatuksen tasa-arvosuunnitteluvuoroituksen tehokkaan toimeenpanon kannalta olisi tar-koituksenmukaista laatia varhaiskasvatustoimijoiden tueksi opas, jossa käsiteltäisiin käytännönläheisesti varhaiskasvatuksen tasa-arvosuunnittelua. Esimerkkinä esitysluonnoksessa mainitaan Opetushallituksen vuonna 2015 julkaisema perusopetukseen suunnattu opas (Tasa-arvotyö on taitolaji: Opas sukupuolten tasa-arvon edistämiseen perusopetuksessa) ja todetaan, että "[S]aman tyyppinen opas olisi hyödyllinen myös varhaiskasvatuksen osalta."

Tasa-arvovaltuutetun kokemus kyseisestä oppaasta on hyvin myönteinen. Jo oppaan laatiminen osoitti kaikille mukana olleille viranomaisahoille, 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.

Lisäksi on muistettava, että perusopetusta koskevien edistämismuoroitteiden 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 olivat 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.

Jos oppaassa käsiteltäisiin tasa-arvolain lisäksi myös yhdenvertaisuuslain edistämismuoroitteita, vaatisi lakien mahdolliset eroavuudet entistä enemmän työtä, jotta opas toimisi loppukäyttäjälle

ymmärrettävänä ja käytännönläheisenä tukena. Eri sisältöisten säännösten yhteensovittaminen loppukäyttäjälle ymmärrettävään muotoon voi kuitenkin myös olla lähes ylittämättömä, ainakin jos katsotaan, että yhdenvertaisuutta ja sukupuolten tasa-arvoa on tarkoituksenmukaista käsitellä yhdessä. Aina ei voi nojautua toivoon loppukäyttäjän hyvästä tahdosta tehdä asiat tarkoituksenmukaisimmalla tavalla, jos lainsäädännökset eivät sitä edellytä. Tämän puolestaan osoitti Opetushallituksen vuonna 2019 julkaisema toiselle asteelle suunnattu opas (Mukana! Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyö toisella asteella), joka ei kaikilta osin vastaa sille asetettuja tavoitteita.

Esitysluonnoksessa todetaan myös (s. 18), että ”keskeistä olisi myös varhaiskasvatuksen henkilöstön koulutus sukupuolten tasa-arvon edistämistyössä. Erityisesti tarvetta voidaan nähdä täydennyskoulutukselle.” Esitysluonnoksessa todetaan myös (s. 5), että ”ehdotetuilla toimenpiteillä tavoitellaan muutoksia varhaiskasvatuksen parissa työskentelevien aikuisten toimintaan.”

Henkilöstön osaaminen on avainasemassa sukupuolten tasa-arvon edistämisessä varhaiskasvatuksessa. Pelkästään suunnitteluvuorokauden säätämällä ei saavuteta toivottua tulosta. Tasa-arvovaltuutetun käsityksen mukaan varhaiskasvatuksen henkilöstön tasa-arvo-osaaminen on tällä hetkellä varsin kirjavaa johtuen muun muassa henkilöstön erilaisista koulutustaustoista. Siksi lapsen sukupuoli- ja tasa-arvotietoinen kohtaaminen olisi otettava huomioon sekä varhaiskasvatuksen henkilöstön täydennyskoulutuksessa mutta myös peruskoulutuksessa.

1.5 Taloudelliset vaikutukset sekä vaikutukset viranomaisten toimintaan

Taloudellisten vaikutusten osalta esitysluonnoksessa todetaan (s. 6), että esityksen ei arvioida aiheuttavan lisäresurssitarvetta varhaiskasvatuksen osalta muun muassa sen vuoksi, että tasa-arvosuunnitelma on mahdollista laatia osana muuta varhaiskasvatuksessa laadittavaa suunnitelmaa. Lisäksi esitettyä perustellaan sillä, että ”kunnissa on jo tähän asti laadittu tasa-arvo ja yhdenvertaisuussuunnitelmia viranomaisia koskevan velvoitteen perusteella.”

Kyse on uudesta veloitteesta. Myös mahdolliseen yhdenvertaisuussuunnitelmaan liitettynä, tasa-arvosuunnitelman tulee täyttää kaikki tasa-arvolain sille asettamat sisällölliset ja muodolliset vaatimukset.

Tasa-arvovaltuutettu toteaa lisäksi, ettei tasa-arvolain 4 §:n mukaista viranomaisten yleistä velvollisuutta edistää sukupuolten tasa-arvoa voi rinnastaa varhaiskasvatuksen toimipaikkakohtaisten tasa-arvosuunnitelmien laatimiseen. Viranomaisella ei ole tasa-arvolain nojalla velvoitetta laatia ns. toiminnallista tasa-arvosuunnitelmaa, vaikka sellainen monessa tapauksessa laaditaankin. Lisäksi ehdotettu tasa-arvosuunnitteluvuorokausi koskisi erikseen jokaista varhaiskasvatuksen toimipaikkaa tietyin poikkeuksin.

Esitysluonnoksessa todetaan (s. 6) tasa-arvosuunnitelman laatimisesta myös, että ”[V]ähimmäistapauksessa tasa-arvosuunnitelman laatiminen ja sen päivittäminen vaatisi ainakin henkilökunnan yhteistä lyhyttä keskustelua toimipaikassa, jossa käytyjen keskustelujen pohjalta kirjattaisiin tasa-arvosuunnitelma.”

Tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan tämä ”vähimmäistapausta” koskeva kuvaus ei edusta kovin edistysellistä käsitystä siitä, miten sukupuolten tasa-arvoa tulisi varhaiskasvatuksessa edistää. Kuvaus on myös ristiriidassa sekä tasa-arvosuunnitelman vähimmäissisällön (5 b § 3–4 mom.) että lasten osallistamista koskevan säännöksen (5 b § 1 mom.) kanssa. Tasa-arvosuunnitelman vaikuttavuuden varmistamiseksi olisi suunnitelma laadittava riittävän huolellisesti ja analyttisesti ja osallistettava prosessiin myös lapset heidän ikänsä ja kehitystasonsa huomioiden.

2. Yksityiskohtaisia huomioita esitysluonnoksesta

Esitysluonnoksessa ehdotetut lainsäännökset ovat melko selkeitä. Yleensä tarkennusta lainsäännösten tavoitteeseen ja tulkintaan löytää tarvittaessa hallituksen esityksen yksityiskohtaisista perusteluista. Esitysluonnoksen säännöskohtaiset perustelut eivät valitettavasti tarjoa selkeyttä ehdotetun tasa-arvosuunnitteluvaihtoehtojen sisältöön.

2.1 Samojen mahdollisuuksien luominen tytöille ja pojille

Esitysluonnoksessa ehdotetaan uutta tasa-arvolain 5 § 2 momenttia, jonka mukaan ”[V]arhaiskasvatuksen järjestäjien ja palveluntuottajien on huolehdittava siitä, että tytöillä ja pojilla on samat mahdollisuudet varhaiskasvatukseen ja että varhaiskasvatus tukee tämän lain tarkoituksen toteutumista.”

Esitysluonnoksen mukaan ehdotetut muutokset täydentäisivät varhaiskasvatuslain 3 §:ssä säädettyä sukupuolten tasa-arvoa koskevaa tavoitetta. Varhaiskasvatuslain 3 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan varhaiskasvatuksen tavoitteena on antaa kaikille lapsille yhdenvertaiset mahdollisuudet varhaiskasvatukseen, edistää yhdenvertaisuutta ja sukupuolten tasa-arvoa sekä antaa valmiuksia ymmärtää ja kunnioittaa yleistä kulttuuriperinnettä sekä kunkin kielellistä, kulttuurista, uskonnollista ja katsomuksellista taustaa.

Varhaiskasvatusta koskevan ehdotetun säännöksen muotoilu on ilmeisesti kopioitu tasa-arvolain 5 §:n 1 momentista, jossa kuvataan tyttöjen ja poikien sekä naisten ja miesten samoja mahdollisuuksia koulutukseen ja ammatilliseen kehitykseen. Tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan muotoilu ei kuitenkaan sovi sellaisenaan varhaiskasvatuksen edistämismääräyksi. Uutta säännöstä ei myöskään ole juurikaan avattu lain perusteluissa.

Viranomaisten velvollisuus huolehtia siitä, että tytöillä ja pojilla on samat mahdollisuudet varhaiskasvatukseen herättää kysymyksen siitä, onko varhaiskasvatukseen osallistumisessa sukupuolten mukaisia eroja. Näitä eroja olisi myös pystyttävä seuraamaan järjestäjä- ja palveluntuottajakohtaisesti, koska velvoite varmistaa, että tytöillä ja pojilla on samat oikeudet varhaiskasvatukseen, koskisi näitä tahoja. Lain perusteluissa olisi syytä avata tämän veloitteen sisältöä tarkemmin myös siltä osin, miten varhaiskasvatuksen järjestäjät ja palveluntuottajat voisivat käytännössä huolehtia siitä, että tytöillä ja pojilla on sama mahdollisuus varhaiskasvatukseen, joka on esiopetusta lukuun ottamatta vapaaehtoista.

Mikäli säännöksellä puolestaan viitataan varhaiskasvatuksen sukupuoli- ja tasa-arvotietoiseen sisältöön, se voitaisiin tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan muotoilla jäljempänä kuvatulla tavalla.

Tasa-arvovaltuutettu pitää myös ongelmallisena sitä, että säännöksessä käytetään binääristä sukupuolijakoa, vaikka perusteluissa viitataan tasa-arvolain 6 c §:ään.

Tasa-arvovaltuutettu katsoo, että on turha toistaa varhaiskasvatuslain jopa kattavampaa säännöstä. Sen sijaan ehdotetun uuden 5 §:n 2 momentin voisi kirjata siten, että olisi huolehdittava siitä, että ”...kaikilla lapsilla sukupuolesta riippumatta on samat mahdollisuudet sukupuoli- ja tasa-arvotietoiseen varhaiskasvatukseen.”

2.2 Kenen tehtävänä on laatia tasa-arvosuunnitelma?

Ehdotetun uuden tasa-arvolain 5 b §:n 1 momentin mukaan ”[V]arhaiskasvatuksen järjestäjä ja palveluntuottaja vastaavat siitä, että varhaiskasvatuksen toimipaikassa laaditaan vuosittain tasa-arvosuunnitelma yhteistyössä henkilöstön kanssa.”

Kyseinen sanamuoto on melko selkeä. Tasa-arvovaltuutettu ymmärtää ehdotettavan säännöksen siten, että jokaisessa varhaiskasvatuksen toimipaikassa tulee laatia toimipaikkakohtainen tasa-arvosuunnitelma. Varhaiskasvatuksen järjestäjien ja palveluntuottajien tehtävänä puolestaan on huolehtia siitä, että näin toimitaan. Lukiessa hallituksen esityksen luonnosta syntyy kuitenkin epäily, onko tämä oikea tulkinta.

Esitysluonnoksen vaikutuksesta viranomaisten toimintaan (s. 7) todetaan esimerkiksi, että ”[K]untien osalta vaikutukset olisivat kohtuulliset siihen nähden, että kunnat jo nykyisin huolehtivat oppilaitosten tasa-arvosuunnitelmien laatimisesta.” Säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 14) uuden 5 b §:n osalta puolestaan todetaan, että ”[S]uunnitelman laatimisesta vastaisivat varhaiskasvatuksen

järjestäjä ja palveluntuottaja.” Lisäksi samalla sivulla todetaan, että ”kunta vastaisi myös varhaiskasvatuksen toimipaikkakohtaisten tasa-arvosuunnitelmien laatimisesta.”

Esitysluonnoksessa käytetyt sanamuodot, joiden mukaan varhaiskasvatuksen toimipaikkakohtaisten tasa-arvosuunnitelmien laatimisesta vastaa varhaiskasvatuksen järjestäjä on yhdenmukainen vuonna 2014 laaditun hallituksen esityksen kanssa (HE 19/2014 vp, s. 110) ja vastaa hyvin pitkälle myös tasa-arvolain 5 a §:n muotoilua.

Kyseisessä vuoden 2014 hallituksen esityksessä todetaan (s. 110) muun muassa oppilaitoskohtaisen tasa-arvosuunnitelman osalta, että ”[V]astuu oppilaitoksen tasa-arvosuunnitelman laatimisesta kohdistettaisiin jatkossa koulutuksen järjestäjään.” Kirjaus voi käytännössä johtaa – ja usein johtaakin – harhaan. Kirjauksen ei tulisi tarkoita, että vastuu oppilaitoksen tasa-arvosuunnitelman laatimisesta kuuluisi koulutuksen järjestäjälle, vaikka tämän käsityksen voi hyvin lauseesta saada.

Tasa-arvolain 5 a §:n säännös ei tarkoita, että opetuksen tai koulutuksen järjestäjän vastuulla olisi laatia oppilaitoskohtaiset tasa-arvosuunnitelmat hallinnoimilleen oppilaitoksille. Säännös sen sijaan edellyttää, että opetuksen järjestäjällä on vastuu huolehtia siitä, että kaikissa sen hallinnoimissa oppilaitoksissa tehdään suunnitelmallista sukupuolten tasa-arvoa edistävää työtä tasa-arvolain edellyttämällä tavalla ja laaditaan tasa-arvosuunnitelma tämän työn tueksi. Opetuksen järjestäjän tai esimerkiksi oppilaitoksen johdon yksin laatima tasa-arvosuunnitelma ei täytä tasa-arvolain vaatimuksia.

Selkeyden vuoksi sekä mahdollisten väärinkäsitysten välttämiseksi olisi suotavaa, että hallituksen esityksessä selkeästi ilmaistaisiin se, tarkoittaako uusi varhaiskasvatusta koskeva säännös siitä, että kunnan tehtävänä on laatia hallinnoimiensa varhaiskasvatuksen toimipisteiden tasa-arvosuunnitelmat vai sitä, että kunnan vastuulla on huolehtia siitä, että sen hallinnoimissa varhaiskasvatuksen toimipisteissä laaditaan toimipaikkakohtaiset tasa-arvosuunnitelmat.

Toinen säännösluonnoksen mahdollinen epäselvyys liittyy tehtävään yhteistyöhön. Tarkoittaako esitetyn uuden 5 b §:n 1 momentin sanamuoto sitä, että tasa-arvosuunnitelma on tarkoitus laatia yhteistyössä varhaiskasvatuksen järjestäjän ja henkilöstön kanssa? Lapset osallistuisivat suunnitelman laatimiseen lasten ikä ja kehitys huomioon ottaen. Vai onko tasa-arvosuunnitelma tarkoitus laatia yhteistyössä varhaiskasvatuksen toimipaikan henkilöstön ja lasten kanssa? Esitysluonnoksen muu sisältö vahvasti viittaa siihen, että esityksen tavoitteena olisi, että kunta varhaiskasvatuksen järjestäjänä ei osallistuisi tasa-arvosuunnitelman laatimiseen.

Selkeyden vuoksi olisi syytä tarkentaa säännöksen sanamuotoa siten, ettei synny tarpeetonta epäselvyyttä siitä kenen odotetaan tekevän yhteistyötä.

2.3 Tasa-arvosuunnitelman laatimiselle yksi aikaraja

Esitysluonnoksessa ehdotetaan oppilaitoksia koskevaa tasa-arvosuunnitelmaa vastaavasti, että ehdotetun uuden 5 b §:n mukainen suunnitelma laadittaisiin vuosittain kuitenkin siten, että vuosittaisen tarkastelun sijaan tasa-arvosuunnitelma voitaisiin laatia enintään kolmeksi vuodeksi kerralla.

Varhaiskasvatuksen toimipaikkojen näkökulmasta voi olla perusteltua, että tasa-arvosuunnitelmaa ei ole välttämätöntä päivittää vuosittain. Tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan olisi kuitenkin selkeintä, että tasa-arvosuunnitelman laatimiselle olisi yksi aikaraja, joka voisi olla esimerkiksi kaksi vuotta. Tämä selkiyttäisi mahdollisesti tilannetta myös yhdistettyjen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmien kannalta, joita käsitellään jäljempänä.

3. Epäyhtenäinen sääntely luo tarpeetonta sekaannusta

Lausuntokierroksella on kevään 2022 aikana ollut oikeusministeriössä valmisteltu hallituksen esityksen luonnos yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksesta, jossa esitetään yhdenvertaisuussuunnittelua koskevan veloitteen laajentamista varhaiskasvatukseen.

Tasa-arvovaltuutettu on antanut yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksesta erillisen lausunnon oikeusministeriölle (TAS/159/2022, 19.5.2022).

Oikeusministeriön valmisteleva hallituksen esityksen luonnos yhdenvertaisuuslain osalta perustuu voimassa olevaan oppilaitosten yhdenvertaisuussuunnitelmaa koskevaan yhdenvertaisuuslain 6 §:n säännökseen. Myös tasa-arvolakia koskeva esitys perustuu pitkälti voimassa olevaan oppilaitoksia koskevaan tasa-arvolain 5 a §:n säännökseen velvollisuudesta laatia oppilaitoskohtainen tasa-arvosuunnitelma.

Valtioneuvoston vuonna 2020 julkaisemassa yhdenvertaisuuslain toimivuutta arvioivassa selvityksessä (Aidosti yhdenvertaiset: Yhdenvertaisuuslain arviointi) todetaan, että yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain edistämissäännösten erilaisuus näyttäytyy käytännön haasteena etenkin yhdistettyjen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmien seurannassa ja päivitysprosessissa. Selvityksessä ehdotetaankin, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolain suunnittelu- ja edistämismuutoksia koskevia säännöksiä tulisi yhdenmukaistaa.

Tasa-arvovaltuutettu toivoo, että hallitukselta löytyisi yhteistä tahtoa välttää tilanne, jossa toisaalta tasa-arvolakiin ja toisaalta yhdenvertaisuuslakiin sisällytettäisiin toisistaan poikkeavat kirjaukset

tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämisestä varhaiskasvatuksessa kuten tällä hetkellä on asian laita oppilaitoksia koskevien säännösten osalta. Nykyiset toisistaan poikkeavat kirjaukset aiheuttavat vaikeuksia ja tarpeetonta sekaannusta säännöksiä soveltaville kouluille ja oppilaitoksille. Ei ole kenenkään etujen mukaista laajentaa nykyistä epäyhtenäistä käytäntöä varhaiskasvatukseen.

3.1 Lasten osallistaminen yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa edistävään työhön

Lasten osallistamisen osalta yhdenvertaisuuslakia koskevan esitysluonnoksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan (s. 36) "[L]apset voidaan myös ottaa mukaan suunnitelman laatimiseen lasten ikä ja kehitys huomioon ottaen." Ehdotetun uuden 6 a §:n mukaan "[L]apsille ja heidän huoltajilleen on varattava mahdollisuus tulla kuulluiksi edistämistoimenpiteistä."

Tasa-arvolain osalta ollaan esittämässä varhaiskasvatuksen osalta muotoilua, jonka mukaan "[L]apset osallistuisivat suunnitelman laatimiseen lasten ikä ja kehitys huomioon ottaen." Tasa-arvolakia koskevassa esitysluonnoksessa perustellaan (s. 16) muotoilua seuraavasti:

"Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Yhdistyneiden kansakuntien Lapsen oikeuksien yleissopimuksen (SopS 59/1991 ja 60/1991) eräänä yleisperiaatteena voidaan pitää lasten näkemysten kunnioittamista kaikissa heitä itseään koskevissa asioissa. Lasten osallistuminen tasa-arvosuunnitelman tekemiseen ja sen toimeenpanoon on varhaiskasvatuksessa lasten iästä ja kehitystasosta johtuen erilaista kuin esimerkiksi peruskoulussa tai muissa oppilaitoksissa. Lasten ikä ei kuitenkaan ole peruste evätä heiltä osallisuutta. Päinvastoin, lasten osallisuutta ja mielipiteen ilmaisua tulee tukea myös varhaiskasvatuksessa. Varhaiskasvatuksessa olevien lasten ikä ja kehitys tulee kuitenkin ottaa huomioon. Lasten osallistumisen tulisi tapahtua lasten ikä ja kehitys huomioon ottaen sekä ikäkauden edellytysten asettamissa puitteissa, käytännössä esimerkiksi leikin kautta."

Esitettyjen säännösten ero on merkittävä.

Tasa-arvovaltuutettu katsoo, ettei ole perusteltua syytä kohdella lapsia eri tavalla toisaalta käsiteltäessä sukupuolten tasa-arvoa ja toisaalta yhdenvertaisuutta.

3.2 Yhdenvertaisuussuunnitelman laadintaväli

Yhdenvertaisuussuunnitelman laadintavälin osalta yhdenvertaisuuslakia koskeva esitysluonnos vastaa nykyistä yhdenvertaisuuslain 6 §:n muotoilua, joka ei sisällä säännöstä

yhdenvertaisuussuunnitelman laadintavälistä tai määräajoista. Esitysluonnoksessa todetaan (s.23) pelkästään, että ”suunnitelma uusitaan tarpeen ja tilanteen mukaan.”

Tasa-arvolakiin 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 tasa-arvolain nykyistä oppilaitosten tasa-arvosuunnitteluvuorotetta.

Tasa-arvovaltuutettu toivoo, että säännöksiä suunnitelmien laadintavälistä olisi mahdollista yhdenmukaistaa. Ei ole tarkoituksenmukaista, että säännös, jossa ei todeta mitään suunnitelman päivittämistarpeesta tai laadintavälistä voi johtaa tilanteeseen, jossa varhaiskasvatuksen toimipaikka noudattaisi yhdenvertaisuussuunnitelmaa, joka on hyvinkin vanha.

3.3 Tehokkaan toimeenpanon varmistaminen

Tehokkaan toimeenpanon varmistamisen osalta yhdenvertaisuuslakia koskevassa esitysluonnoksessa ei käsitellä keinoja, joilla varmistetaan uusien velvoitteiden tehokas toimeenpano.

Tasa-arvolakia koskevassa esitysluonnoksessa sen sijaan todetaan, että varhaiskasvatuksen tasa-arvosuunnitteluvuorotteen tehokkaan toimeenpanon kannalta olisi tarkoituksenmukaista laatia varhaiskasvatustoimijoiden tueksi opas, jossa käsiteltäisiin käytännönläheisesti varhaiskasvatuksen tasa-arvosuunnittelua. Esimerkkinä esittelyluonnoksessa mainitaan Opetushallituksen vuonna 2015 julkaisema opas (Tasa-arvotyö on taitolaji: Opas sukupuolten tasa-arvon edistämiseen perusopetuksessa).

Kuten jo edellä on todettu, tasa-arvovaltuutetun kokemus kyseisestä oppaasta sekä oppaan jalkauttamista tukevista koulutuksista on hyvin myönteinen.

Tasa-arvovaltuutettu toivoo, että yhdenvertaisuuslakia koskeva hallituksen esitys käsittelee myös keinoja varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuus-suunnitteluvuorotteen tehokkaan toimeenpanon varmistamiseksi.

4. Eräitä muita huomioita

4.1 Tasa-arvolain 5 § ei koske oppilaitoksia

Esitysluonnoksessa todetaan (s. 2), että tasa-arvolain ”[Y]leinen oppilaitoksia koskeva tasa-arvon edistämismääräys on ollut lain 5 §:ssä tasa-arvolain voimaan tulosta asti, eli vuodesta 1987 alusta alkaen, ja sitä on vuosien varrella tarkistettu.”

Tässä yhteydessä on syytä muistaa, että kyseinen tasa-arvolain 5 §:n mukainen yleinen edistämismääräys koulutuksessa ja opetuksessa koskee viranomaisia ja koulutuksen järjestäjiä sekä muita koulutusta tai opetusta järjestäviä yhteisöjä. Kyseinen säännös ei vuoden 2014 lain muutoksen jälkeen (HE 19/2014 vp) ole koskenut oppilaitoksia.

Parempi muotoilu esitysluonnoksen kyseiseen kohtaan lienee siksi: ”Yleinen koulutusta ja opetusta koskeva tasa-arvon edistämismääräys...”

Esitysluonnoksen samainen kappale jatkuu toteamuksella, että ”[T]oisen asteen oppilaitosten sekä korkeakoulujen osalta määräys tuli voimaan vuonna 2005.”

Vuonna 2005 toisen asteen ja korkeakoulujen osalta tuli voimaan eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietinnön pohjalta (TyVM 3/2005 vp) tasa-arvolain silloinen uusi 6 b §, jossa säädettiin velvollisuudesta laatia oppilaitoksen toiminnan kehittämiseen tähtäävä oppilaitoskohtainen tasa-arvosuunnitelma (EV 24/2005 vp). Lisäksi ainakin esitysluonnoksen sivuilla 1, 2, 5 ja 13 esiintyy virheellisiä viittauksia tasa-arvolain yleiseen oppilaitoksia koskevaan edistämismääräykseen.

4.2 Esiopetuksesta

Esitysluonnoksessa todetaan (s. 4), että ”[V]uonna 2015, kun tasa-arvosuunnittelun määräys ulotettiin perusopetukseen, tarkoitettiin määräyksen kattavan myös oppilaitoksissa järjestettävän esiopetuksen.”

Kun Opetushallituksen johdolla laadittiin vuonna 2015 julkaistua perusopetukseen suunnattua opasta (Tasa-arvotyö on taitolaji) oli tämä ensimmäinen kerta, kun kysymykseen esiopetuksen asemasta törmättiin. Opetushallitus ja sosiaali- ja terveysministeriö eivät olleet aikaisemmin käsitelleet lainmuutoksen vaikutusta esiopetukseen, joka kuuluu perusopetuslain mukaiseen opetukseen ja että esiopetusta saatetaan järjestää sekä peruskouluissa että varhaiskasvatyksyksissä.

Oppaan johdantoon lisättiin tämän vuoksi erillinen maininta esiopetuksesta, jonka myötä opas alkaa seuraavasti:

”Perusopetuksella on tärkeä tehtävä sukupuolten tasa-arvon edistämisessä ja sukupuolitietoisuuden lisäämisessä. Tasa-arvon edistämisvelvoite koskee kaikkia opetuksen ja koulutuksen järjestämismuotoja. Perusopetuslain osalta näitä ovat esiopetus, oppivelvollisten perusopetus, lisäopetus, aikuisten perusopetus ja maahanmuuttajille järjestettävä perusopetukseen valmistava opetus. Tasa-arvolaki velvoittaa kaikki perusopetusta järjestävät oppilaitokset tasa-arvosuunnitelman laadintaan. Vaikka tasa-arvolaissa säädetään tasa-arvosuunnitelman laadintavelvoite vain oppilaitoksille, on perusteltua laatia tasa-arvosuunnitelma myös niille esiopetusryhmille, jotka eivät toimi kouluissa.”

Kuten myös esitysluonnoksessa todetaan (s. 4), laajentamalla suunnitelmallisen tasa-arvoa edistävän työn veloitetta varhaiskasvatukseen on mahdollista korjata kyseinen epäkohta.

4.3 Seksuaalisesta häirinnästä

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että varhaiskasvatuksen tasa-arvosuunnitelmaa laadittaessa erityistä huomiota tulisi kiinnittää muun muassa seksuaaliseen häirintään 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.

Ollakseen seksuaalista häirintää, olisi häirinnän oltava em. tunnusmerkistön perusteella luonteeltaan seksuaalista. Tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan on kyseenalaista, onko seksuaalinen häirintä relevantti asia varhaiskasvatuksessa ottaen huomioon 0–6-vuotiaiden lasten kehitystaso. Esimerkiksi Väestöliitto käyttää varhaiskasvatukseen suuntautuvassa koulutuksessaan käsitettä kehontunnekasvatus, joka on ikätasoista seksuaali- ja turvataitokasvatusta. Tasa-arvovaltuutettu kannattaa ajatusta siitä, että kehontunnekasvatusta olisi tarjottava varhaiskasvatuksen henkilöstölle ja aihe olisi sisällytettävä myös sekä valtakunnalliseen että jokaisen kunnan varhaiskasvatuksen opetussuunnitelmaan.

Tasa-arvovaltuutettu Jukka Maarianvaara

Ylitarkastaja

Miko Lempinen

Lempinen Miko
Tasa-arvovaltuutettu