

Sivistysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta (HE 177/2022 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtaja Tanja Auvinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- opetusneuvos Mervi Eskelinen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- kehittämisspäällikkö Jarkko Lahtinen, Suomen Kuntaliitto
- erityisasiantuntija Auli Setälä, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- elinkeinopoliittinen asiantuntija Annakaisa Tikkinen, Sivistystyönantajat ry
- varhaiskasvatuksen asiantuntija Jaana Lahdenperä-Laine, Varhaiskasvatuksen Opettajien Liitto VOL
- toimitusjohtaja Eija Koivuranta, Väestöliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Lapsiasiavaltuutetun toimisto
- Tasa-arvovaltuutetun toimisto
- Kansallinen koulutuksen arviointikeskus
- Opetushallitus
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- Hyvinvointiala HALI ry

Valiokunnan lausunto SiVL 23/2022 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että tasa-arvosuunnitteluelvoite sekä sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun perustuvan syrjinnän ennaltaehkäisyä koskevat säännökset laajennetaan koskemaan myös varhaiskasvatusta. Muutosesitys liittyy hallitusohjelman kirjaukseen, jonka mukaan velvoittavista tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmista myös varhaiskasvatuksessa säädetään muita koulutusasteita vastaavasti.

Valiokunta kannattaa hallituksen esitystä ulottaa tasa-arvon edistämistä koskevat velvoitteet myös varhaiskasvatukseen. On hyvä, että ehdotetussa sääntelyssä on otettu huomioon varhaiskasvatuksen muusta koulutuksesta poikkeavat piirteet, kuten lasten ikä ja varhaiskasvatuksen eri toimintamuodot.

Sukupuoli- ja tasa-arvotietoisella varhaiskasvatuksella voidaan pitkällä aikavälillä vähentää sukupuoleen liittyvää eriytymistä koulutuksessa ja työmarkkinoilla, joka on Suomessa voimakasta verrattuna moniin muihin Euroopan maihin. Monet koulutusalat ja jopa oppiainevalinnat ovat jakautuneita sukupuolen mukaan, ja tämä eriytyminen jatkuu läpi koulutusasteiden aina työmarkkinoille saakka.

Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että sisällöltään päällekkäisten suunnitelmien laatimisvelvoitteita tulee välttää.

Tasa-arvoa tulee edistää suunnitelmallisesti varhaiskasvatuksesta alkaen

Valiokunta korostaa, että tasa-arvon edistämisen tulee olla luonteva osa opetustoimintaa jo varhaiskasvatuksesta alkaen. Laadukas tasa-arvosuunnittelu ja suunnitelman tehokas toimeenpano auttavat purkamaan sukupuolistereotypioita ja sukupuolirooleja varhaiskasvatuksen arjessa. Hyvin toimivalla tasa-arvotyöllä voidaan edistää myös lasten hyvinvointia. Se on merkityksellistä paitsi jokaisen lapsen elämänlaadun myös oppimisen edistämisen kannalta.

Valiokunta on eri yhteyksissä kiinnittänyt huomiota lasten hyvinvoinnin tukemisen tärkeyteen — myös tasa-arvon näkökulmasta — tuoden esille, että vain hyvinvoiva lapsi oppii. Valiokunta on niin ikään tuonut esille tasa-arvoisen kohtelun sekä hyvinvoinnin ja turvallisuudentunteen toisiinsa kytkeytyvän näkökulman sekä siihen liittyen kehotunnekasvatuksen ja seksuaaliterveyskasvatuksen tärkeyden. (Ks. esim. SiVM 19/2021 vp, s. 11, 12, 16 ja 30 sekä SiVL 16/2022 vp, s. 4—5.)

Esityksen mukaan jokaisessa varhaiskasvatuksen toimipaikassa, tai tarpeen vaatiessa yksikössä, tulee laatia lainsäädännön vaatimukset täyttävä tasa-arvosuunnitelma. Tätä on asiantuntijalausunnoissa sekä kannatettu että kritisoitu. Joissakin lausunnoissa on katsottu, että ehdotettu suunnitteluvollisuus aiheuttaa hallinnollista lisätyötä ja on sisällöltään osin päällekkäistä paikallisen varhaiskasvatussuunnitelmatyön kanssa. Tasa-arvosuunnitelman ja paikallisen varhaiskasvatussuunnitelman erillisyyden on asiantuntijalausunnossa katsottu heikentävän tasa-arvon edistämisen ohjaamista asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Valiokunnan lausunto SiVL 23/2022 vp

Valiokunta hallituksen esityksessä (s. 19) todettuun yhtyen toteaa, että kunnassa laadittu varhaiskasvatussuunnitelma ei riittävän tarkasti ohjaa tasa-arvon edistämistä nimenomaan varhaiskasvatuksen käytännön työssä, ja pitää tarkoituksenmukaisena, että suunnitelma laaditaan toimipaikkakohtaisesti ehdotetun lain mukaisesti. Toimipaikkakohtaisesti toteutettavassa suunnitelman valmistelussa voidaan ottaa huomioon päiväkodin tarpeet, jotka voivat vaihdella jopa saman kaupungin sisällä. Myös henkilöstön ja lasten suunnittelutyöhön osallistuminen on huomattavasti helpompi järjestää, kun toimipaikan henkilömäärä on koko kuntaa vähäisempi. Mainittua osallistumista ja muun muassa toimenpide-ehdotusten tekemistä helpottaa, kun ympäristö, johon suunnitelma tehdään, on tuttu.

Ehdotetun suunnitelman laatimisen työtaakkaa on mahdollista keventää sisällyttämällä kyseinen suunnitelma osaksi varhaiskasvatuksen toimipaikan muuta suunnitelmaa, esimerkiksi toimintasuunnitelmaa. Tasa-arvosuunnitelma on mahdollista tehdä myös osana yhdenvertaisuussuunnitelmaa (HE, s. 8), jota koskevasta hallituksen esityksestä valiokunta lausuu erikseen sitä koskevan hallituksen esityksen (HE 148/2022 vp) käsittelyn yhteydessä.

On tärkeää, että myös varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa päällekkäistä sääntelyä välttämällä huomioidaan muun lainsäädännön varhaiskasvatusta koskevat suunnitteluvälitteet, kuten ehdotettu tasa-arvosuunnitelman laatimisvelvollisuus.

Suunnitelman lisäksi tarvitaan sen tehokas toimeenpano ja riittävät resurssit

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että pelkkä suunnitelman laatiminen ei takaa tasa-arvon toteutumista. Saadussa asiantuntijalausunnossa on tuotu esille, että jo nykyisin lakisääteisestä suunnitelmavelvollisuudesta huolimatta perusopetuksessa ja sen jälkeisessä koulutuksessa tasa-arvon edistämiseksi on vielä paljon parantamisen varaa.

Suunnitelman vaikuttavuutta on mahdollista parantaa tekemällä suunnitelmasta mahdollisimman konkreettinen ja arjen toiminnassa helposti noudatettava. Suunnitelman mukainen toiminta puolestaan edellyttää hyvää johtamista sekä varhaiskasvatuspaikan koko henkilöstön osallistumista suunnitelman laatimiseen ja sitoutumista suunnitelman mukaisten toimenpiteiden toteuttamiseen.

Valiokunta pitää erittäin myönteisenä, että hallituksen esityksessä on huomioitu lapsen oikeus tulla kuulluksi. On hyvä, että hallituksen esityksessä (s. 19 ja ehdotettu 5 b §) YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen lähtökohtaa noudattaen kiinnitetään huomiota siihen, että kuulluksi tuleminen on lapsen oikeus, ei velvollisuus. Aikaisemmassa lausunnossaan (SiVL 16/2022 vp — K 1/2022 vp) toteamansa uudistaen valiokunta tuo esille, että lasten osallistaminen tasa-arvosuunnitteluun ja sen toteutumisen arvioimiseen on tärkeää paitsi heidän näkemystensä huomioon ottamisen myös tasa-arvokasvatuksen kannalta.

Valiokunta hallituksen esityksessä todettuun (esimerkiksi s. 9 ja 20) yhtyen korostaa, että tasa-arvosuunnittelussa ja -työssä tulee kiinnittää huomiota myös lasten huoltajien kohtaamiseen. Siinä on tärkeää paitsi lapsen näkökulma myös huoltajien itsensä kohtaaminen arvostavasti ja syrjimättömästi riippumatta kunkin sukupuolesta tai henkilökohtaisista taustoista tai ominaisuuksista.

Valiokunnan lausunto SiVL 23/2022 vp

Tasa-arvotyön onnistumisen ja henkilöstön hyvinvoinnin turvaamisen kannalta on tärkeää huolehtia myös henkilöstön riittävästä tasa-arvotyötä koskevasta osaamisesta ja riittävästä resurssista. Esimerkiksi varhaiskasvatuseritysten lasten ohjaaminen arjen tilanteissa kohti ihmisten erilaisen sukupuoli-identiteettien ja sukupuolen ilmaisun tapojen kunnioittamista vaatii, että henkilöstö tuntee aihepiirin ja tiedostaa omat toimintatapansa ja niiden vaikutukset lapsiin. Osaamisen tasosta tulee varmistua jokaisen henkilöstöryhmän kohdalla tarvittavalla lisä- ja täydennyskoulutuksella. Lisäksi sukupuoli- ja tasa-arvotietoisien varhaiskasvatuksen tulee sisältyä kaikkien alalla työskentelevien perus- ja täydennyskoulutukseen.

Hallituksen esityksessä on arvioitu, että ensimmäisen tasa-arvosuunnitelman ja yhdenvertaisuussuunnitelman laatiminen kunnallisissa ja yksityisissä päiväkodeissa vie aikaa kaksi tuntia. Perhepäivähoidon ja avoimen varhaiskasvatuksen osalta vastaavan työmäärän on arvioitu olevan kaksi ja puoli tuntia.

Asiantuntijakuulemisessa on pidetty päiväkoteja koskevaa kahden tunnin työmäärää ja sen pohjalta laskettuja kuluja liian vähäisinä. Suunnitelman laatimiseen tarvittava pohjatyö, tiedon haku, yhteistyö ja suunnitelman laatiminen vievät lausunnon mukaan aikaa arvioitua enemmän. Kustannuksia syntyy myös suunnitelman päivittämisestä ja sen jalkauttamisesta, joten todellisuudessa kustannukset nousevat esitettyä suuremmiksi.

Valiokunta korostaa, että tasa-arvosuunnitelman valmistelusta ja toimeenpanosta aiheutuvia kustannuksia on hyvä seurata ja huolehtia siitä, että tasa-arvon edistämistä tulee tukea myös riittävin taloudellisin resurssein.

Muita huomioita

Valiokunta aikaisempaan lausuntoonsa (SiVL 16/2022 vp — K 1/2022 vp) viitaten kiinnittää huomiota siihen, että tasa-arvon edistämisessä jo varhaiskasvatuksessa tulee tunnistaa, miten sukupuolistereotyytiat vaikuttavat lapsen tapaan olla omana itsenään. Tasa-arvon saaminen läpileikkaavasti varhaiskasvatukseen arkeen vaatii muutosta ammattilaisten, vanhempien ja lapselle muiden läheisten aikuisten asenteissa ja arkisissa käytännöissä niin kotona kuin varhaiskasvatuksessa. On tärkeää karsia luokitteluja ja erotteluja lasten tai heidän perheidensä välillä. Nämä yleensä pikemminkin lisäävät eroja kuin tuottavat tasa-arvoa ihmisten kesken.

Tasa-arvotyön onnistumisen varmistaminen edellyttää riittävää ohjeistusta. Tämä on tullut esille myös valiokunnan asiantuntijalausunnoissa, joissa on esitetty tarve suunnittelutyötä ja sen toimeenpanoa koskevalle oppaalle. 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.

Valiokunta pitää erinomaisena, että Opetushallitus tulee julkaisemaan varhaiskasvatukseen suunnattua tukiaineistoa tasa-arvotyön edistämiseksi ja suunnitteluelvoitteen toteuttamiseksi.

Valiokunnan lausunto SiVL 23/2022 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Sivistysvaliokunta esittää,

että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 12.10.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Paula Risikko kok
varapuheenjohtaja Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Sanna Antikainen ps
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Kaisa Juuso ps
jäsen Emma Kari vihr
jäsen Anneli Kiljunen sd
jäsen Pasi Kivisaari kesk
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Sofia Vikman kok
varajäsen Johan Kvarnström sd
varajäsen Juha Mäenpää ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Lahtinen

Valiokunnan lausunto SiVL 23/2022 vp
Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Hallituksen esityksen tavoitteena on sukupuolten tasa-arvon edistäminen sekä sukupuolten moninaisuuteen liittyvän syrjinnän ennaltaehkäisy varhaiskasvatuksessa. On kuitenkin huomioitava, että jo nyt varhaiskasvatustalaki vaatii yhdenvertaisuuden ja sukupuolten tasa-arvon edistämistä. Opetushallituksen varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa kuvataan tarkemmin varhaiskasvatustoiminnan toteuttamista osallisuuden, yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon osalta.

Kuntaliitto huomauttaa palautteessaan, kuinka laajasti suunnitelmallista tasa-arvotyötä toteutetaan jo kokonaisvaltaisesti alle kouluikäisten lasten kasvatus- ja opetustyössä. Varhaiskasvatuksessa jokaiselle lapselle on laadittava esimerkiksi henkilökohtainen varhaiskasvatussuunnitelma. Voidaan arvioida, että esityksen mukaisesti laadittava toimipaikka- tai yksikkökohtainen tasa-arvosuunnitelma ei käytännössä muuta saati paranna tasa-arvoa varhaiskasvatuksen yksiköissä, vaan sen käytännön seuraamukset ulottuvat lähinnä hallinnollisen työmäärän lisääntymiseen.

Hallituksen esityksen toteutuessa varhaiskasvatuksen merkittävän resurssipulan vuoksi muita velvoitteita voisi jäädä hoitamatta, koska riskinä on lisäresurssien uupuminen. Tämä kuormittaisi liikaa jo nyt resurssipulasta kärsivää ja kuormittunutta henkilöstöä. Esityksessä arvioidaan lain vaatimien suunnitelmien laadinnan vievän ensimmäisellä kerralla kaksi tuntia. Kuntaliitto pitää tätä arviota ja sen pohjalta laskettuja kuluja aivan liian alhaisina. Suunnitelman laatimiseen tarvittava pohjatyö, tiedon haku, yhteistyö ja suunnitelman laatiminen vievät huomattavasti enemmän aikaa kuin kaksi tuntia. Lisäksi on huomioitava, että kaikki ylimääräinen hallinnollinen työ, jota hallitus nyt tällä esityksellään lisää, vie aikaa ja resursseja varhaiskasvatuksen ydintoiminnasta eli lasten kasvatuksesta.

Esitys on edellä mainituin perustein lasten varhaiskasvatuksen kannalta turha tai jopa haitallinen sen hallinnollisen taakan lisäyksen vuoksi, joka aiheuttaa resurssipulasta kärsivälle varhaiskasvatuksen henkilöstölle kohtuutonta kuormitusta.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ottaa edellä mainitun huomioon ja

että lakiesitys hylätään.

Helsingissä 12.10.2022

Sanna Antikainen ps
Kaisa Juuso ps
Juha Mäenpää ps