



Tasa-arvoasiain neuvottelukunta

12.6.2007

Oikeusministeriö

PL 25  
00023 Valtioneuvosto

## Viite

Asia Yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistaminen  
Yhdenvertaisuustoimikunnan muistio asiantuntijakuulemisiin  
Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan lausunto

## Yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistaminen

Sukupuolten tasa-arvo on perus- ja ihmisoikeus. Tästä huolimatta niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin sukupuolten tasa-arvo on vakiintuneesti erotettu omaksi erityiskysymykseksi muista ihmisoikeuskysymyksistä. Tämä ei tarkoita sitä, että sukupuolten tasa-arvon asema perus- ja ihmisoikeutena kyseenalaistettaisiin, vaan sitä, että sukupuolten tasa-arvoon liittyvät erityispiirteet tunnustetaan painoarvoltaan niin tärkeiksi, että ne vaativat omaa spesifiä asiantuntemusta.

Suomalaisessa yhteiskunnassa sukupuoli on yksi keskeinen määrittävä tekijä esimerkiksi ammattiin hakeutumisessa, työelämässä etenemisessä, opiskelussa tai hoivavastuun ja kotitöiden jakautumisessa. Verrattuna yhdenvertaisuuslainsäädännön soveltamisalaan kuuluviin syrjintäperusteisiin, tasa-arvolaisissa määritellyt sukupuolten tasa-arvo poikkeaa yhteiskunnallisilta vaikutuksiltaan ja kohderyhmältään siitä hyvin perustavanlaatuisesti. Yhteiskunnallinen sukupuolten tasa-arvo vaikuttaa välittömästi kaikkien kansalaisten tosiasiallisiin oikeuksiin, velvollisuuksiin, toimintamahdollisuuksiin ja hyvinvointiin. Sukupuolten tasa-arvon kohderyhmänä ja välittöminä hyötyjinä ovat kaikki. Sukupuoli läpileikkaa kaikki mahdolliset ihmisryhmillä tehtävät jaotellut, myös yhdenvertaisuuslain soveltamisalan mukaiset syrjintäperusteet. Lisäksi tasa-arvovaltuutettu on toiminnassaan vakiinnuttanut kannan, jonka mukaan myös transihmiset kuuluvat tasa-arvolain soveltamisen piiriin.

Yhdenvertaisuus-käsite on vakiintunut koskemaan muuta kuin sukupuolten tasa-arvoa. Esimerkiksi käsitettä naisten ja miesten välinen yhdenvertaisuus ei yleisesti käytetä. Toimikunnan muistiossa käytetään kuitenkin säännönmukaisesti yhdenvertaisuuden käsitettä, mikä ohjaa vaistomaisesti ajattelun fokuksen lähemmäs yhdenvertaisuuslain kuin tasa-arvolain soveltamisalaa.



Tasa-arvoasiain neuvottelukunta ilmaisee vakavan huolensa siitä, että hallituksen tasa-arvoyksikön edustajaa ei ole otettu toimikunnan pysyväksi jäseneksi/asiantuntijajäseneksi. Tasa-arvoyksikkö, joka valmistelee hallituksen tasa-arvopolitiikkaa, on myös valmistellut tasa-arvolain. *Tasa-arvoasiain neuvottelukunta korostaa, että tasa-arvoyksikön edustaja tulisi ehdottomasti ottaa pysyväksi jäseneksi toimikuntaan mahdollisimman pian.*

*Tasa-arvoasiain neuvottelukunta vastustaa tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslainsäädännön yhdistämistä.* Tasa-arvolaki on ollut voimassa vuodesta 1987, ja sitä on uudistettu kaksi kertaa 1990-luvulla ja kerran 2000-luvulla. Tasa-arvolaista on ajan myötä pystytty kehittämään jo tosiasiallisesti melko hyvin toimiva kokonaisuus, joskin lainvalvontaan tasa-arvovaltuutetulle osoitetut resurssit ovat riittämättömät. Yhdenvertaisuuslaki taas on tullut voimaan vasta 2004. Laissa on edelleen kiistattomia puutteita. Yhdenvertaisuuslain eri syrjintäperusteita kohdellaan eri tavoin ja laki on kokonaisuutena sekava. *Tasa-arvoasiain neuvottelukunta kannattaa yhdenvertaisuuslain kehittämistä koskemaan yhdenvertaisesti kaikkia siinä mainittuja syrjintäperusteita.* Myös tasa-arvolaisissa on kehittämistarpeita ja erillisten lakien välistä yhdenmukaistamista voidaan tehdä, mikäli kansalaisen suojan tai vastaavasti sukupuolten välisen tasa-arvon valvonnan ja edistämisen näkökulmasta hyöty on ilmeinen. Lakeja ei kuitenkaan tule tasa-arvoasiain neuvottelukunnan mukaan yhdistää.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta toteaa, että tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain syrjintäperusteiden yhdenmukaistamiseen ei tulisi ryhtyä lakiteknisen yhdenmukaisuuden tavoittelun vuoksi. Sukupuolten tasa-arvoon liittyvät kysymykset poikkeavat olennaisesti vähemmistöperusteisen eriarvoisuus- ja syrjintäkysymysten laajuudesta ja muista erityispiirteistä. Lisäksi materiaallisen lainsäädännön muuttaminen vaikuttaisi myös tasa-arvopoliittisten toimijoiden kenttään.

Lakien yhdistäminen ei välttämättä selkiyttäisi kansalaisten mahdollisuutta selvittää laista oikeuksiaan lakitekstin pituuden kasvaessa ja käsiteltävien asioiden monimuotoisuudessa. Esimerkiksi EU:n neljän syrjintädirektiivin yhdistäminen on saattanut jopa hankaloittaa kansalaisten mahdollisuutta hahmottaa kuhunkin syrjintäperusteeseen liitettävät oikeudet ja velvoitteet. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta kysyykin huolestuneena, *kuinka käytännössä pystyttäisiin varmistamaan, ettei lakien yhdistämisessä tehtävät muutokset tosiasiallisesti heikennä suojan, valvonnan tai edistämisen tasoa sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta.*

Toimikunnan muistiossa on esitetty myös vaihtoehto, jossa säädettäisiin yksi yhteinen yleis- tai puitelaki syrjintäperusteiden määrittelyä varten. Lisäksi säilyisi erilliset erityislait. Mikäli tarkoituksena on yksinkertaistaa lainsäädäntöä ja vähentää lakien määrää, on puitelaki ongelmallinen. Tällöin syrjinnän kieltoja löytyisi niin perustuslaista, ehdotetusta puitelaista, erityislaeista sekä muusta lainsäädännöstä. Koska muistion mukaan (s. 14 kappale 2) yleislaki saisi etusijan sovellettaessa, saattaisi uudistuksella olla nykyiseen tasa-arvolakiin verrattuna varsin paljon kielteisiä vaikutuksia sukupuolten tasa-arvon edistymisen kannalta. Muistion 4.1 kohdassa todetaan, että tavoitteena on eri syrjintätilanteiden kohtelu mahdollisimman samanlaisella tavalla syrjintäperusteesta ja elämänalasta riippumatta. Syrjintäperusteet eivät kuitenkaan ole yhteismitallisia. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta huomauttaa, että lainsäädännön yhdenmukaistaminen ei saa olla itsetarkoitukselista ja tapahtua sukupuolten tasa-arvon erityistarpeiden kustannuksella. Tasa-arvolaki sisältää hyvin pitkälle meneviä säännöksiä sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisestä mm. työpaikoilla, joka tulee jatkossakin vaatimaan syrjintäproblematiikasta erilliset käytännönläheiset sääntelynsä.

Sukupuolten tasa-arvon edistäminen on laaja-alainen, kaikkea yhteiskunnan inhimillistä toimintaa koskeva kokonaisuus. Sukupuolten tasa-arvoa edistävissä viranomaisissa onkin selkeästi eri yhteiskunnallisen toiminnan osa-alueisiin erikoistuneita virkailijoita. Mikäli tasa-arvovaltuutetun ja vähemmistövaltuutetun toimistot yhdistettäisiin, saattaisi sukupuolten tasa-arvosta tulla vain yksi erikoistumisperuste muiden joukossa, kun nykyisessä järjestelmässä virkailijat ovat pystyneet erikoistumaan sukupuolten tasa-arvon sisällä tiettyyn teemaan. Esimerkiksi miehet ja tasa-arvo on teemana vasta viimeisten vuosien aikana noussut sukupuolten tasa-arvon valtavirtaan ja osa tasa-arvotyöntekijöistä onkin alkanut erikoistua tähän erityisteemaan.

Toimikunnan muistion perusteella tasa-arvoasiain neuvottelukunnan kannalta vaikuttaisi parhaalta viranomaisorganisaation kehittämisvaihtoehdolta 5.3 kohdan vaihtoehto 1: nykyisen viranomaisorganisaation tarkastaminen. Kahdessa jälkimmäisessä vaihtoehdossa (yhdistetyn yhdenvertaisuusvaltuutetun perustaminen tai yhdistetyn, riippumattoman yhdenvertaisuus- ja perusoikeusvaltuutetun perustaminen eduskunnan yhteyteen) on ehdotettu neuvottelukunnan perustamista. Sukupuolten tasa-arvokysymysten osalta on jo olemassa neuvottelukunta. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta on vuonna 1972 perustettu parlamentaarinen, valtionhallinnon neuvoa-antava elin, joka edistää ja käsittelee sukupuolten välistä tasa-arvoa. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta on foorumi, jossa viranomaiset, poliitikot, tutkijat ja kansalaisjärjestöt tekevät yhteistyötä sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta on yhteistyössä sekä tasa-arvovaltuutetun että tasa-arvopolitiikan valmistelijoiden kanssa. Sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta tarkasteltuna organisaatorinen muutos ei ole perusteltu.

Tasa-arvolaki kattaa myös syrjinnän työelämässä, oppilaitoksissa ja etujärjestöissä. Lisäksi tasa-arvovaltuutetun tehtäviin kuuluu yhteiskunnallisen sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen. Tasa-arvolaki on laajentunut syrjintäkysymyksistä käsittämään mm. kaikkien viranomaisten velvollisuuden edistää sukupuolten tasa-arvoa. Jos yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain yhdistämisessä painopiste tulisi syrjintäkysymyksiin, saatettaisiin menettää kehittymässä oleva sukupuolten välisen tasa-arvon edistämistyö työpaikoilla, oppilaitoksissa ja järjestöissä sekä tasa-arvolain tuoma painoarvo viranomaisten virkavelvollisuuteen edistää kaikessa toiminnassaan sukupuolten välistä tasa-arvoa.

Toimikunnan muistiossa valtuutettujen toimistojen yhdistämistä perusteltiin sillä, että uudistuksen myötä niin henkilö- kuin taloudelliset resurssit olisivat nykyistä suuremmat. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta kannattaa ehdottomasti sukupuolten tasa-arvolle ja yhdenvertaisuustyölle lisäresursseja, mutta tiedustelee kuitenkin, olisiko nämä lisäresurssit mahdollista saada myös silloin, jos valtuutettujen toimistoja ei yhdistetä, vai onko yhdistäminen lisäresurssien ehto? Olisi myös aiheellista täsmentää millaisesta rahamääräisestä ja virkojen lisäyksestä on kysymys sekä mistä nämä lisäresurssit rahoitettaisiin.

Ihmisoikeudet ovat vahvasti edelleen miesten oikeuksia. Suomessa esimerkiksi naisiin kohdistuva väkivalta on yleinen ja vakava naisten ihmisoikeusloukkaus. Sen poistamista tai edes vähentämistä ei kuitenkaan ole priorisoitu niin, että naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisytöille oltaisiin osoitettu riittävät ja pysyvät resurssit. Vaikka muodollinen sukupuolten tasa-arvo on edennyt Suomessa jo pitkälle, on tosiasiallinen tasa-arvo vielä kaukana toteutumisesta. Mies on edelleen yhteis-

kunnallinen neutraali normi. Yhteiskunta ei kuitenkaan ole sukupuolineutraali, vaan tosiasiallisesti sukupuoli vaikuttaa vahvasti yksilön mahdollisuuteen toimia yhteiskunnan eri alueilla. Siksi on olennaista, että kaikessa inhimillistä toimintaa koskevassa päätöksenteossa pystyttäisiin ottamaan huomioon päätöksen sukupuolivaikutukset. Sukupuolten tasa-arvon valtavirtaistaminen edellyttää tuekseen erityisiä tasa-arvoviranomaisia ja vahvaa sukupuolten välisen tasa-arvon lainsäädäntöä.

### **Tasa-arvolain uudistamistarpeita**

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta kannattaa tasa-arvovaltuutetun itsenäisen, ministeriön ohjauksesta vapaan roolin kehittämistä.

*Tasa-arvovaltuutetulle tulisi antaa tasa-arvolakiin kirjattu mahdollisuus syrjintätapausten sovittelun ja korjaavien toimenpiteiden käyttöön. Tällöin syrjintää kokenut henkilö voisi saada sovittelussa rahamääräisen korvauksen hyvityksenä syrjinnästä. Lisäksi tasa-arvolain työhönottosyrjinnän kieltöä tulisi kehittää sellaiseksi, ettei työhönottopäätöstä enää edellytetäisi.*

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta katsoo, että samapalkkaisuuden tosiasiallinen edistäminen edellyttää samanarvoisten töiden vertailua yli työehtosopimusrajojen. Palkkatietojen saantia tulee myös helpottaa syrjintää epäiltäessä. Siksi *tasa-arvolain palkkakartoituksia koskevia kirjauksia tulee tarkentaa ja selkiyttää niin, että samanarvoisten töiden vertailu yli työehtosopimusrajojen toteutuu käytännössä. Luottamusmiesten oikeutta saada palkkatietoja työpaikkatasolla tulee helpottaa.*

Tasa-arvolain uudistuksessa vuonna 2005 perusopetusta ei sisällytetty oppilaitoksissa tapahtuvaa syrjintää koskevaan pykälään. Lakiesityksen perusteluissa viitataan siihen, että perusopetusta koskeva lainsäädäntö tarjoaisi jo nykyisellään mahdollisuudet puuttua sukupuolen perusteella tapahtuvaan syrjintään peruskouluissa. Tämän lisäksi perusteluissa mainitaan tuomioistuimessa ajettavan tasa-arvolainmukaisen hyvityskanteen soveltuvan huonosti perusopetuslain soveltamisalalla oppilaitosten antamaan opetukseen sekä muuhun oppilaitoksen toimintaan, jossa oppilaat suurimmalta osin ovat alaikäisiä. Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan julkaiseman tutkimuksen mukaan peruskouluissa tapahtuva häirintä on joissain tapauksissa alkanut jo ala-asteen kolmannella luokalla. Sitä minkä tytöt kokevat häirintänä, pidetään usein koulussa poikien normaalina käyttäytymisenä. Koulun sukupuolista häirintää vähättelevän ilmapiirin takia tytön mahdollisuudet vaikuttaa asiaan ovat olleet vähäiset.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta korostaa lasten ja nuorten tarvitsevan erityistä suojelua epätasa-arvoistavilta tavoilta, asenteilta ja käytännöiltä. Tasa-arvoisen ajattelun ja toiminnan pohja luodaan jo lapsuudessa, ja siksi on ensiarvoisen tärkeää, että sukupuoleen perustuvaan syrjintään puututtaisiin myös peruskoulussa ja ongelmista puhuttaisiin niiden oikeilla nimillä. Perusopetuslaki ei anna tarpeeksi keinoja koulussa tapahtuvaan sukupuoliseen syrjintään puuttumiseen, sukupuoleen perustuvan syrjinnän tiedostamiseen ja näkyväksi tekemiseen. *Lisäksi tasa-arvolakiin tulee sisällyttää vaatimus myös perusopetusta antavien oppilaitosten velvollisuudesta laatia tasa-arvosuunnitelma.*

*Tasa-arvoasiain neuvottelukunta ehdottaa, että sukupuolten tasa-arvon vastaisen mainonnan kieltö säädetään lailla.* Näin on tehty esimerkiksi Norjan markkinoinninsäätelylaissa jo vuonna 1972. Mainonnalla luodaan mielikuvia onnesta sekä tavoiteltavasta naisen ja miehen roolista. Mainosten nais- ja mieskuvaukset ovat yksipuolisen stereotyyppisiä ja heterokeskeisiä. Julkisen tilan pornografisoitumisen myötä mainonta on saanut yhä räikeämpiä sukupuolten tasa-arvon vastaisia piirteitä. Mainosten pornoistunut naiskuva on omiaan vahingoittamaan erityisesti tyttöjen ja nuorten naisten itsetuntoa sekä vääristää käsitystä tavoiteltavasta naiseudesta. Yleinen asenneilmapiiri on myös muuttunut kaupalliselle seksille myönteisemmäksi. Suomessa on tasa-arvolain säätämisen yhteydessä 1980-luvun lopulla perustettu mainonnan itsesäätelyjärjestelmä, jonka toiminnasta nykyisin vastaa mainonnan eettinen neuvosto.

Transihmiset eivät saa tasa-arvolaista nimenomaista syrjintäsuojaa. Tasa-arvo-valtuutettu on antamassaan ohjeistuksessa katsonut, että tasa-arvolakia tulee soveltaa transihmisten syrjintään laajemminkin eikä rajoittaa sitä vain sukupuolen korjausleikkauksen läpikäyneisiin henkilöihin. *Tasa-arvoasiain neuvottelukunta katsoo, että sukupuolten välisen tasa-arvon kannalta on välttämätöntä, että transihmiset otetaan tasa-arvolaisissa nimenomaisesti huomioon.*

Toimikunnan muistiossa mainitaan sukupuolinen suuntautuminen. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta korostaa, että sukupuolinen suuntautuminen tulisi muuttaa seksuaaliseksi suuntautumiseksi, jolloin muotoilu olisi käsitteellisesti yksiselitteisempi ja antaisi selkeän kuvan yksilön seksuaali-identiteetin (homo/bi/hetero) syrjintäsuojasta.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan työvaliokunta hyväksynyt sähköpostitse 8.6.2007.

Varapuheenjohtaja

Arto Seppälä

Pääsihteeri

Hannele Varsa