

Eduskunta

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Asiantuntijakuuleminen 24.1.2019

2/4.1/19

23.1.2019

Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan lausunto Tasa-arvovaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018 K/22/2018 vp

Tasa-arvovaltuutettu luovutti ensimmäisen kertomuksensa eduskunnalle viime vuoden lopulla. Valtuutetun kertomus kuvaa hyvin tasa-arvon nykytilaa Suomessa. Kertomus pohjautuu valtuutetun tekemiin selvityksiin sekä tutkittuun tietoon. Analyysin pohjalta valtuutettu esittää konkreettisia suosituksia havaitsemistaan epäkohdista. Kertomuksen suositukset tulee ottaa huomioon sekä tasa-arvo- että muun lainsäädännön kehittämisessä. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta (TANE) esittää lisäksi, että tasa-arvovaltuutetun kertomuksen suosituksia käytetään laadittaessa hallitusohjelmaa, hallituksen tasa-arvo-ohjelmaa ja samapalkkaohjelmaa.

Tasa-arvolaki on ollut voimassa yli 30 vuotta. Lain tarkoituksena on sukupuoleen perustuvan syrjinnän estäminen ja naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistäminen sekä tässä tarkoituksessa naisten aseman parantaminen erityisesti työelämässä.

Työelämä

Tasa-arvovaltuutetun kertomuksessa työelämän tasa-arvolla – tai sen puutteella, on keskeinen rooli. Työelämän tasa-arvo on keskeinen sekä tasa-arvolaisissa että tasa-arvovaltuutetun toiminnassa.

Tasa-arvovaltuutetun kertomuksesta käy ilmi, että *raskaussyrjintä* on näkyvin syrjintäongelma, vaikka tasa-arvolaki kieltää sen yksiselitteisesti. Tasa-arvovaltuutetulle tulevista työelämäyhteydenotoista jopa puolet koskee syrjintää raskauden ja perhevapaiden perusteella. Tämä osoittaa, että myös raskaussyrjintää koskevaa lainsäädäntöä tulee edelleen kehittää. Valtuutettu nostaa erityisesti esiin syrjintäsuojan toteutumisen määräaikaissa palvelussuhteissa.

Perhevapaisiin liittyy syrjintäkysymysten lisäksi tasa-arvon ja hoivavastuun jakamisen edistäminen. TANE on jo pitkään korostanut perhevapaajärjestelmän kokonaisuudistamista siten, että isille korvamerkittyä vapaata lisätään. Myös tasa-arvovaltuutettu korostaa kertomuksessaan isän perhevapaan lisäämisen tärkeyttä. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta esittää perhevapaauudistuksen toteuttamista 6 + 6 + 6-mallin pohjalta.

Perhevapaajärjestelmän kokonaisuudistuksella voitaisiin palkkatasa-arvon edistämisen lisäksi tasoittaa naisten ja miesten asemaa työmarkkinoilla. Se edistäisi työn ja perheen parempaan yhteensovittamista, vahvistaisi isien vanhemmuutta sekä lasten ja perheiden hyvinvointia.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta jakaa valtuutetun näkemyksen siitä, että oikein toteutetulla perhevapaajärjestelmän uudistamisella voitaisiin vähentää myös raskauteen ja vanhemmuuteen perustuvaa syrjintää.

Palkkaero, tasa-arvosuunnitelmat ja palkkakartoitus

Sukupuolten välisen palkkaeron taustalla on useita eri tekijöitä. Siksi ongelman ratkaiseminen vaatii myös useita erilaisia samanaikaisesti käytettäviä keinoja. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta pitää tärkeänä kolmikantaisen samapalkkaisuusohjelman jatkamista ja tehostamista seuraavalla hallituskaudella.

Samapalkkaisuusohjelman tulee keskittyä vaikuttavimpiin keinoihin ja ottaa käyttöön myös uusia keinoja samapalkkaisuustavoitteen saavuttamiseksi. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta kannattaa valtuutetun suositusta palkkakartoitussäännöksen selkiyttämistä siten, että se nykyistä paremmin huomioisi palkkakartoituksen tarkoituksen: selvittää, ettei saman työnantajan palveluksessa olevien samaa tai samanarvoista työtä tekevien naisten ja miesten välillä ole perusteettomia palkkaeroja. Uusia keinoja voisivat olla mm. palkkatietämyksen ja palkka-avoimuuden lisääminen sekä työehtosopimusten sukupuolivaikutusten arviointitoiminnan vahvistaminen. Tulee myös löytää ratkaisuja eri toimialojen välisiin palkkaeroihin. Tulee vahvistaa tasa-arvolain keinoja palkkasyrjinnän estämiseksi ja palkkakartoitusten tehostamiseksi.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta esittää hallitusohjelmatavoitteissaan vuosille 2019-2023 sukupuolten välisten palkkaerojen poistamista lisäämällä palkka-avoimuutta mm. lisäämällä työntekijöiden ja työpaikan luottamushenkilöiden oikeutta saada palkkatietoja.

Palkkatietämys ja palkka-avoimuus ovat työkaluja syrjinnän havaitsemiseen ja palkkatasa-arvon kehittämiseen. Niillä on suuri merkitys myös työpaikkojen työhyvinvoinnin ja työn tuloksellisuuden kannalta.

Jos palkan määräytymisen perusteet eivät ole työntekijän tiedossa, hän ei tiedä, miten voi vaikuttaa omaan palkkaansa eikä pysty havaitsemaan mahdollista palkkasyrjintää. Palkka-avoimuutta lisäisi se, että työntekijöillä olisi tasa-arvolain mukaan oikeus saada sukupuolen mukaan eriteltyjä tietoja muiden samaa tai samanarvoista työtä tekevien työntekijäryhmien palkkatasosta. Palkkasyrjintäepäilytilanteen selvittämistä helpottaisi taas se, että mahdollisella syrjinnän uhrilla olisi oikeus saada verrokin palkkatiedot. Palkkasyrjintäepäily selvittämistä turvaisi se, että luottamusmiehelle olisi tasa-arvolaisissa turvattu oikeus verrokin palkkatietoihin.

Koska samapalkkaisuus on edistynyt varsin hitaasti, asetti perhe- ja peruspalveluministeri Annika Saarikko viime vuonna selvityshenkilön selvittämään palkka-avoimuuden lisäämistä työmarkkinoilla. Selvityksen julkistamisen jälkeen sosiaali- ja terveysministeriö asetti kolmikantaisen työryhmän selvittämään palkka-avoimuuden vahvistamista. Työryhmän määräaika päättyy tämän vuoden maaliskuun puolivälissä.

Sukupuolivaikutusten arviointi – työelämän lainsäädäntö

Tasa-arvovaltuutettu esittää kertomuksessaan huolensa siitä, että sukupuolivaikutusten arviointeja on jätetty tekemättä työntekijöiden asemaan oleellisesti vaikuttaneiden lainmuutosten yhteydessä. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta on esittänyt saman huolen mm. useissa lausunnoissaan. Olennaista on, että sukupuolivaikutusten arvioinneista tehdään johtopäätökset, joilla on vaikutusta lopputulokseen.

Tasa-arvon edistäminen oppilaitoksissa

Tasa-arvovaltuutettu esittää kertomuksessaan ansiokkaita huomioita kouluja koskevan tasa-arvosuunnitteluvaihtoehdon toteutumisesta. Monet valtuutetun esiin nostamista huomioista sisältyvät myös tasa-arvoasiain neuvottelukunnan hallitusohjelmatavoitteisiin vuosille 2019-2023. Neuvottelukunta yhtyy valtuutetun huoleen koulutusalojen sukupuolen mukaisesta segregatiosta, sukupuolten välisistä oppimiseröistä ja kouluissa tapahtuvasta sukupuolittuneesta väkivallasta ja häirinnästä. Turvallisten

oppimisympäristöjen ja sukupuolitietoisien opetuksen ja oppilaanohjauksen kehittäminen palvelevat monelta osin myös työelämän tasa-arvotavoitteiden, kuten samapalkkaisuuden ja häirinnän poistamisen, saavuttamista.

Valtuutetun huomioiden mukaisesti myös TANE edellyttää hallitusohjelmataavoitteissaan sukupuolten välisten oppimiserojen kaventamista, ja pitää esimerkiksi poikien lukutaitoa koskevaa tutkimustietoa huolestuttavana viitteenä oppimisen epätasa-arvoistumisesta. Oppimiserojen kaventamiseen tartuttaessa on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, että poika- ja tyttöenemmistöjen välillä on enemmän yhtäläisyyksiä kuin eroavaisuuksia, ja suurin osa pojista pärjää koulussa yhtä hyvin kuin suurin osa tytöistä. Ratkaisujen etsimisessä tulisi ensisijaisesti keskittyä tunnistamaan heikosti pärjäävien poikien (sekä tyttöjen ja muiden lasten) kohtaamia oppimishaasteita.¹

Tasa-arvovaltuutetun lailla TANE pitää välttämättömänä, että oppilaitoksissa kehitetään käytäntöjä sukupuolittuneen väkivallan ja häirinnän ennaltaehkäisemiseksi ja poistamiseksi. Kertomuksessa viitataan vuonna 2017 toteutettuun Kouluterveyskyselyyn, jonka mukaan sekä 8. ja 9. luokkalaisista että ammatillisissa oppilaitoksissa opiskelevista tytöistä lähes kolmannes oli kokenut seksuaalista häirintää. Lisäksi on huomattava, että sukupuolivähemmistöihin kuuluvien nuorten häirintä on vieläkin yleisempää. Sateenkaarinuorten hyvinvointia kartoittaneen tutkimuksen mukaan yli 80 prosenttia transnuorista on kokenut jonkinlaista häirintää.²

Sukupuolen moninaisuus

Tasa-arvovaltuutetun kertomuksessa kuvataan useita sukupuolivähemmistöjen oikeuksiin ja asemaan liittyviä haasteita Suomessa. Sukupuolen moninaisuus on keskeinen, mutta tasa-arvolain osalta vasta 2000-luvulla huomioitu tasa-arvotema, ja on tärkeää, että tasa-arvovaltuutettu käy kertomuksessaan läpi myös sukupuolivähemmistöjä koskevaa sanastoa.

Sukupuolivähemmistöt kokevat yhä vakavia ihmis- ja perusoikeusloukkauksia. Valtuutettu nostaa kertomuksessaan esiin perusteita esimerkiksi transihmisten sukupuolen vahvistamista koskevan lain uudistamiseksi. Myös TANE vaatii hallitusohjelmataavoitteissaan translain kokonaisuudistusta, jossa laista poistetaan vaatimukset täysi-ikäisyydestä ja lisääntymiskyvyttömyydestä ja erotetaan sukupuolen korjaushoidot sukupuolen juridisesta vahvistamisesta. Myös intersukupuolisten lasten kiireetön, lääketieteellisesti tarpeeton sukupuolta muokkaava hoito on kiellettävä. Kiireellisten lainsäädännön uudistamistarpeiden lisäksi tulee kehittää keinoja sukupuolivähemmistöjen kohtaaman syrjinnän poistamiseksi työelämässä, terveys- ja sosiaalipalveluissa, kouluissa ja oppilaitoksissa sekä liikuntapalveluissa.

Sukupuolen moninaisuutta käsittelevä luku osoittaa tarpeen ajantasaiselle tutkimustiedolle. Tutkimusaukkoa on viime aikoina pyritty paikkaamaan esimerkiksi oikeusministeriön koordinoimassa Rainbow Rights –hankkeessa, jonka selvitys seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen kohtaamasta moniperusteisesta syrjinnästä ilmestyi lähes samaan aikaan valtuutetun kertomuksen kanssa joulukuussa 2018.³ Selvityksen mukaan ”trans- ja muunsukupuolisten ihmisten oikeudellisessa asemassa on edelleen suuria puutteita eivätkä sukupuolivähemmistöt ole yleisesti yhtä hyvin tunnettuja kuin seksuaalivähemmistöt.” Suomalaisessa yhteiskunnassa vallitseva oletus tiukasti kaksijakoisesta sukupuolesta aiheuttaa sukupuolivähemmistöille negatiivista huomiota ja ulossulkemisen kokemuksia.

¹ ks. esim. Lunabba, Harry (2018), Laadullisen tutkimuksen näkökulma poikien koulu- ja hyvinvointikeskusteluun. Teoksessa Kivijärvi, Antti ym. *Poikatutkimus*

² <http://www.nuorisotutkimusseura.fi/images/julkaisuja/sateenkaarinuori.pdf>

³ http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161239/OMSO_51_2018_Koko_ajan_j%C3%A4nnittyneen%C3%A4_Rainbow_Rights_web.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Seksuaalinen häirintä, vihapuhe ja sukupuolittunut väkivalta

Tasa-arvovaltuutetun kertomuksessa kuvataan kattavasti erityisesti naisiin kohdistuvan seksuaalisen häirinnän ja vihapuheen sekä sukupuolittuneen väkivallan yleisyyttä Suomessa. Esimerkiksi Euroopan perusoikeusviraston vuonna 2014 tekemässä vertailututkimuksesta käy ilmi, että 15 vuotta täyttäneistä suomalaisnaisista 71 prosenttia on kokenut seksuaalista häirintää ainakin kerran ja 47 prosenttia fyysistä tai seksuaalista väkivaltaa. Vain murto-osa tapauksista tulee viranomaisten tietoon. Tasa-arvovaltuutetulle tulee vain muutamia seksuaaliseen häirintään liittyviä asiakasyhteydenottoja vuodessa, vaikka tasa-arvovaltuutetun nettisivuilla seksuaalista häirintää käsittelevät sivut ovat olleet jo vuosia luetuimpien sivujen joukossa. EK:n teettämän selvityksen mukaan reilusti yli puolet viimeisten kahden vuoden aikana seksuaalista häirintää kokeneista ei ilmoittanut asiasta lainkaan. Yleisimmät syyt ilmoittamatta jättämiseen ovat pelot siitä, ettei asiaa oteta vakavasti tai että asia aiheuttaa hankaluuksia ilmoittajalle. Lasten ja nuorten kohdalla kouluilla ja työikäisten kohdalla työnantajilla tulee olla toimintaohjeet häirinnän ja väkivallan ennaltaehkäisemiseksi ja niihin puuttumiseksi.

Kertomus toteaa naisiin kohdistuvan väkivallan olevan ihmisoikeuskysymys ja merkittävä tasa-arvo-ongelma Suomessa. Suomessa vuosina 2010–2017 kaikista täysi-ikäisistä henkirikoksen uhreiksi joutuneista naisista suurin osa, 60 %, kuoli entisen tai nykyisen miespuolisen kumppanin surmaamana. Kyseinen henkirikostyyppi on Suomessa toiseksi yleisin. TANE kannattaa valtuutetun suositusta Istanbulin sopimuksen toimeenpanoresurssien turvaamisesta ja pitää välttämättömänä, että budjettikehyksessä varataan korvamerkityt resurssit väkivallan uhrien palveluihin kuten turvakoteihin ja SERI-keskuksiin. Palveluiden tulee olla esteettömiä, alueellisesti kattavia ja tarjota akuutin avun lisäksi pitkäaikaista tukea.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta yhtyy valtuutetun näkemykseen siitä, että myös lainsäädäntö tulisi nähdä osana väkivaltaan puuttumisen keinovalikoimaa ja pitää erittäin kannatettavana oikeusministeriön aietta käynnistää seksuaalirikoksia koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus. Valtuutetun suosituksen lisäksi myös TANEn hallitusohjelmataavoitteissa edellytetään vaikuttavia toimia itsemääräämisoikeutta loukkaavien rikosten poistamiseksi ja seksuaalirikoslainsäädännön (rikoslain 20 luku) uudistamiseksi. Raiskausrikosten keskeiseen tunnusmerkistöön tulee lisätä suostumuksen puute, ottaen huomioon, ettei suojaikärajaa nuorempi henkilö voi antaa suostumustaan.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta pitää tärkeänä, että tasa-arvovaltuutettu nostaa kertomuksessaan esiin myös sukupuoleen perustuvan vihapuheen ja viharikokset. Seksistinen tai sukupuoleen perustuva vihapuhe kohdistuu muita useammin nuoriin ja julkisuudessa toimiviin naisiin sekä seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin⁴. Vaikka vihapuheen käsitettä ei tällä hetkellä määritellä tai käytetä lainsäädännössä, on tärkeää, että tasa-arvovaltuutetun aktiivisen työn lisäksi myös muilla viranomaisilla on osaamista seksistisen ja sukupuoleen kohdistuvan vihapuheen tunnistamisesta, ennaltaehkäisemisestä ja siihen puuttumisesta. Tutkimusaukon lisäksi valtuutetun kertomus osoittaa tarpeen tarkastella sitä, voidaanko lainsäädäntöä kehittämällä parantaa sukupuoleen perustuvan vihapuheen ja viharikosten uhrien turvallisuutta.

Tasa-arvovaltuutetun resurssit

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta jakaa tasa-arvovaltuutetun huolen siitä, että valtuutetun resurssit eivät vastaa valtuutetun laajaa toimintakenttää.

⁴ Tasa-arvotiedon keskus <https://thl.fi/fi/web/sukupuolten-tasa-arvo/hyvinvointi/sukupuolistunut-vakivalta/sukupuolistuneen-vakivallan-muotoja/seksistinen-vihapuhe>; OM (2016) http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76633/omso_7_2016_vipu-raportti_158_s.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Tasa-arvolakiin on tehty 2000-luvulla useita merkittäviä uudistuksia, erityisesti vuosina 2005 ja 2015. Uudistukset ovat koskeneet muun muassa työpaikkojen tasa-arvosuunnitteluelvoitetta palkkakartoituksineen ja oppilaitosten tasa-arvosuunnittelua. Vuoden 2015 tasa-arvolakiuudistuksessa kirjattiin lakiin syrjintä sukupuoli-identiteetin ja sukupuolen ilmaisun perusteella sekä tämän syrjinnän ennaltaehkäisy. Tasa-arvovaltuutetun toimiston henkilöresurssit eivät kuitenkaan ole kasvaneet yllä kuvattujen uudistusten myötä. Muutokset ovat synnyttäneet kuilun tasa-arvovaltuutetun tehtävien ja käytettävissä olevien voimavarojen välille.

Riittämättömät resurssit jättävät etenkin tasa-arvon edistämistoimien ja suunnitteluelvoitteiden valvonnan liian vähäiseksi. *Tasa-arvoasiain neuvottelukunta pitää välttämättömänä, että tasa-arvovaltuutetulle turvataan jatkossa riittävät henkilöresurssit.*

Hannele Varsa
Päsihteeri