8.1.2019 Dnro TAS/9/2019

Eduskunta

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

TyV@eduskunta.fi

Lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle tasa-arvovaltuutetun kertomuksesta eduskunnalle (K 22/2018 vp)

Tasa-arvovaltuutetun tehtäviin kuuluu antaa kerran neljässä vuodessa eduskunnalle kertomus tasa-arvon toteutumisesta (laki tasa-arvovaltuutetusta 5 §). Tasa-arvovaltuutettu on luovuttanut kertomuksen eduskunnalle 20.12.2018. Tässä asiantuntijalausunnossa tasa-arvovaltuutettu haluaa nostaa esiin joitakin kertomuksessa esitettyjä havaintoja ja toimenpidesuosituksia. Koonti kertomuksen suosituksista on tämän lausunnon liitteenä ja löytyy myös kertomuksen sivuilta 109 – 111.

Tasa-arvovaltuutetun tärkein tehtävä on valvoa tasa-arvolain (laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta, 609/1986), erityisesti sen syrjintäkieltojen noudattamista. Lisäksi tasa-arvovaltuutettu edistää tasa-arvolain tarkoituksen toteuttamista ja antaa tietoja tasa-arvolainsäädännöstä. Tasa-arvovaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton lainvalvontaviranomainen.

Tasa-arvolain soveltamisala ja sitä kautta tasa-arvovaltuutetun toimintakenttä kattaa kaiken yhteiskunnan toiminnan lukuun ottamatta yksityiselämää ja uskonnon harjoittamista. Tämä on nähtävissä myös tasa-arvovaltuutetulle tulevissa asiakasyhteydenotoissa, joita tulee lähes kaikilta elämänalueilta. Eduskunnalle annettavan kertomuksen puitteissa ei kuitenkaan ole mahdollista käsitellä kaikkia sukupuolten tasa-arvoon liittyviä ilmiöitä, joten siinä on keskitytty erityisesti muutamiin teemoihin.

Tasa-arvovaltuutetun toimistossa tuotettujen tekstien lisäksi kertomuksen liitteenä on tasa-arvotutkijoiden Johanna Kantolan, Anna Elomäen, Paula Koskinen Sandbergin ja Hanna Ylöstalon itsenäinen tausta-analyysi suomalaisen tasa-arvon tilasta ja kehityksestä.

1. Tasa-arvo työelämässä on vielä kaukana

Tasa-arvolain fokuksessa on sen säätämisestä asti ollut työelämän tasa-arvo. Useimmat tasa-arvolain säätämisen aikaan olemassa olleet tasa-arvo-ongelmat ovat edelleen olemassa, joskin yleensä lievempinä – ja toisaalta uusia ongelmia on tullut tilalle.

Naisten ja miesten palkkaero on kaventunut, mutta hyvin hitaasti, ja se on edelleen noin 16 %. Palkkaero heijastuu eläkkeisiin, joissa ero on 21 %. Työelämän segregaatio eli jakautuminen naisten ja miesten aloihin on Suomessa poikkeuksellisen voimakas: vain noin 10 % palkansaajista työskentelee aloilla, joilla naisia ja miehiä on molempia vähintään 40 %. Isät pitävät vain noin 10 % perhevapaista, mikä heijastuu naisten asemaan työmarkkinoilla.

Kolmikantaisista samapalkkaohjelmista (2006 – 2019) huolimatta *sukupuolten palkkaero* on kaventunut hyvin hitaasti. Palkkaeroa olisikin kavennettava nykyistä määrätietoisemmin toimenpitein. Mikäli samapalkkaisuusohjelmaa jatketaan, on tärkeää määritellä sen tavoitteet riittävän kunnianhimoisesti ja mitattavasti. Lisäksi ohjelmaan on syytä kytkeä työmarkkinakeskusjärjestöjen lisäksi myös liittotaso.

Raskaus- ja perhevapaasyrjintä korostuu tasa-arvovaltuutetun saamissa asiakasyhteydenotoissa. Käytännössä se ilmenee mm. määräaikaisten työsuhteiden keston rajoittamisena raskauden ja perhevapaiden vuoksi, hankaluuksina työhön paluussa perhevapaan jälkeen sekä asiattomina kysymyksinä työhaastatteluissa. Raskaussyrjintää esiintyy kaikilla toimialoilla ja sektoreilla. Perhevapaasyrjintää kokevat jossain määrin myös miehet.

On tarpeen arvioida ongelmia, joita liittyy nykyisen syrjintäsuojan toteutumiseen ja niistä johtuvia lainsäädännön kehittämistarpeita. Raskaussyrjinnän ehkäisy on nostettava myös tasa-arvopolitiikan painopisteeksi.

Raskaussyrjinnän kitkeminen työmarkkinoilta edellyttää rakenteellisia ratkaisuja, erityisesti perhevapaauudistusta. Perhevapaauudistus olisi toteutettava mahdollisimman pian siten, että isien korvamerkittyä perhevapaaosuutta kasvatettaisiin merkittävästi. Tämän ohella olisi lisättävä perhevapaajärjestelmän joustavuutta ja huomioitava perheiden monimuotoisuus.

Naiset ovat yliedustettuina *epätyypillisissä työsuhteissa* (osa-aikatyö, määräaikaiset palvelussuhteet, nollatuntisopimukset) osittain ”lapsiriskin” ja osittain hoivavastuiden vuoksi. Toisaalta epätyypilliset työsuhteet myös altistavat esimerkiksi raskauden ja perhevapaiden vuoksi tapahtuvalle syrjinnälle.

Työpaikkojen tasa-arvosuunnitelmiin ja palkkakartoituksiin on ladattu paljon odotuksia. Tasa-arvovaltuutetun havaintojen mukaan harvan työpaikan tasa-arvosuunnitelma kuitenkaan täyttää edes lainsäädännön vähimmäisvaatimuksia. Tasa-arvolain säännösten kehittämistä olisikin selvitettävä, jotta tasa-arvosuunnitelmat ja palkkakartoitukset vastaisivat paremmin tarkoitustaan. Myös valvontaan käytettäviä resursseja olisi lisättävä, koska valvonnan ja siihen liittyvän ohjeistuksen avulla tasa-arvosuunnitelmien laatuun on mahdollista vaikuttaa.

Tasa-arvovaltuutettu teki perhe- ja peruspalveluministerin toimeksiannosta selvityksen *palkka-avoimuuden* lisäämisestä työmarkkinoilla (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 41/2018). Selvityksen mukaan palkka-avoimuutta ja palkkatietojen lä-

pinäkyvyyttä on useista eri syistä tarpeen lisätä. Sosiaali- ja terveysministeriö on asettamassa työryhmän pohtimaan jatkotoimenpiteitä selvityksen pohjalta.

2. Koulut ovat avainasemassa tasa-arvon edistämisessä

Työpaikoilla voidaan tehdä paljon tasa-arvon edistämiseksi yhteiskunnassa. Kouluissa ja muissa oppilaitoksissa tehtävällä tasa-arvotyöllä on kuitenkin niin ikään suuri merkitys erityisesti sukupuoliroolien ja stereotypioiden purkamisessa – vaikka näitä mahdollisuuksia ei vielä täysin osatakaan hyödyntää.

Työelämän segregaation taustalla on opiskelualojen voimakas jakautuminen naisten ja miesten aloihin. Opintomenestyksessäkin on eroja: tyttöjen ja poikien oppimiserot ovat Suomessa poikkeuksellisen suuria, ja kasvamaan päin. *Oppimiserojen* seurantaa, analysointia ja kaventamista tarvitaan, jotta kaikkien jatko-opintomahdollisuudet turvataan ja syrjäytymistä ehkäistään.

Seksuaalinen häirintä on läsnä myös lasten ja nuorten elämässä. Kouluterveyskyselyn (2017) mukaan kolmannes 8. – 9.-luokkalaista ja toisella asteella opiskelevista tytöistä ja 8 – 12 % pojista on kokenut seksuaalista häirintää vuoden aikana. Häirintäkokemukset tapahtuvat enimmäkseen muualla kuin koulussa, mutta häirinnän ennaltaehkäisyssä oppilaitoksilla on suuri merkitys, koska niissä voidaan käsitellä häirintää ja omien rajojen merkitystä.

Kouluilla on velvollisuus laatia oppilaitoksen toiminnan kehittämiseen tähtäävä *tasa-arvosuunnitelma*. Siinä tulee huomioida oppilaitoskohtaiset tasa-arvon edistämisen tarpeet. Tasa-arvosuunnittelun tavoitteena on tuoda sukupuolinäkökulma mukaan kaikkeen koulun toimintaan – myös häirinnän ehkäisyyn. Tasa-arvon edistäminen olisi huomioitava nykyistä paremmin myös opettajankoulutuksessa.

3. Sukupuolivähemmistöihin kuuluvat kokevat syrjintää

Tasa-arvolaissa on vuoden 2015 alusta lukien kielletty syrjintä sukupuoli-identiteetin tai sukupuolen ilmaisun vuoksi.

Sukupuolivähemmistöt kohtaavat Suomessa edelleen monenlaista syrjintää niin työelämässä kuin oppilaitoksissa ja erilaisissa palveluissakin. Selkeä ihmisoikeusloukkaus on *translain* (laki transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta, 563/2002) lisääntymiskyvyttömyysvaatimus sukupuolen oikeudellisen vahvistamisen edellytyksenä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut tämän vaatimuksen ihmisoikeussopimuksen vastaiseksi. Suomi on saanut moitteita useilta kansainvälisiltä ihmisoikeuselimiltä, kuten YK:n ihmisoikeusneuvostolta, YK:n naisten oikeuksien komitealta ja Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetulta. *Translaki olisikin uudistettava pikaisesti vastaamaan Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita.* Lisääntymiskyvyttömyysvaatimuksen poistamisen lisäksi sukupuolen juridista vahvistamista koskeva sääntely olisi erotettava lääketieteellisistä arvioinneista ja hoidoista.

Intersukupuolisten lasten hoitokäytännöissä on otettava huomioon oikeus ruumiilliseen koskemattomuuteen ja luovuttava lääketieteellisesti tarpeettomasta sukuelinkirurgiasta.

4. Naisiin kohdistuva väkivalta ja vihapuhe on otettava vakavasti

Euroopan perusoikeusviraston (FRA) vuonna 2012 julkaiseman tutkimuksen mukaan Suomi on EU:n toiseksi vaarallisin maa naisille. Suomalaisnaisista 47 % ilmoitti kokeneensa 15 vuotta täytettyään fyysistä tai seksuaalista väkivaltaa. Suomalaisessa miesuhritutkimuksessa (2010) on puolestaan todettu, että sekä miehistä että naisista yli puolet oli kokenut uhkailua, fyysistä väkivaltaa tai seksuaalista väkivaltaa 15 vuotta täytettyään. Miehet joutuvat yleensä tuntemattoman tekemän väkivallan kohteeksi, kun taas naisten kokemuksia määrittävät seksuaalisen väkivallan mahdollisuus ja tekijän läheinen suhde uhriin. Erityisesti entisen kumppanin tekemä väkivalta on naisilla huomattavasti yleisempää kuin miehillä. Myös väkivallan seuraukset – niin fyysiset kuin psyykkisetkin – ovat naisilla yleisempiä ja vakavampia kuin miehillä.

Suomi on ratifioinut Euroopan neuvoston yleissopimuksen naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta eli ns. *Istanbulin sopimuksen*. Sopimus tuli Suomen osalta voimaan vuonna 2015. Sopimuksen kansallisesta toimeenpanosta on tehty suunnitelma, mutta väkivaltaongelman vakavuudesta huolimatta toimeenpanolle ei ole varattu omaa rahoitusta tai muuta resursointia. Suomi ei myöskään ole pannut kansallisesti toimeen joitakin sopimuksen velvoitteita, kuten *raiskauksen tunnusmerkistön* määrittelemistä suostumukseen perustuvaksi.

Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastaiselle työlle tulisi osoittaa riittävät resurssit. Lisäksi raiskauksen tunnusmerkistö olisi muutettava suostumuksen puutteeseen perustuvaksi.

Vihapuhe käsittää Euroopan neuvoston ministerikomitean määritelmän mukaan kaikki ilmaisun muodot, jotka levittävät, yllyttävät, edistävät tai oikeuttavat vihaa uhkaavalla tai loukkaavalla tavalla.

Vihapuhetta on torjuttava määrätietoisesti, sillä se kaventaa yhteiskunnallista keskustelua ja sananvapauden käyttöä ja siten demokratian toteutumista. Vihapuhe voi myös madaltaa kynnystä fyysisen väkivallan käyttöön.

Vihapuheen sukupuolittunutta luonnetta ei vielä osata tunnistaa. Rikoslainsäädäntöä voi olla tarpeen kehittää, jotta vihapuheeseen puuttuminen olisi nykyistä helpompaa ja systemaattisempaa.

Seksuaalinen häirintä ei ole uusi ilmiö. Myös sen laajuus on ollut varsin hyvin tiedossa esimerkiksi tasa-arvobarometrien ansiosta, ja tasa-arvovaltuutettu on kampanjoinut muun muassa kouluissa tapahtuvaa seksuaalista häirintää vastaan. Seksuaalinen häirintä on yksiselitteisesti kielletty tasa-arvolaissa. #MeToon herättämä julkinen keskustelu on kuitenkin lisännyt painetta puuttua häirintään: Työelämä2020-ohjelman puitteissa on laadittu opas häirintään puuttumisesta työpaikoilla, ja Opetushallitus on laatinut ohjeistuksen oppilaitoksille. Elokuva- ja teatterialan häirinnästä ja muusta epäasiallisesta kohtelusta on tehty selvitys, jossa ehdotetut toimenpiteet ovat käyttökelpoisia yleisemminkin työelämässä.

Selvitykset ja ohjeistukset ovat tarpeellisia työkaluja, mutta ratkaisevaa on työpaikoilla, oppilaitoksissa ja muualla tehtävä konkreettinen työ seksuaalista häirintää vastaan. Kaikilla on oltava mahdollisuus elää elämäänsä ilman seksuaalisen tai muun häirinnän pelkoa.

5. Tasa-arvoa on edistettävä yhteiskunnallisessa päätöksenteossa

Tasa-arvotutkijat Johanna Kantola, Anna Elomäki, Paula Koskinen Sandberg ja Hanna Ylöstalo ovat kirjoittaneet eduskunnalle annetun kertomuksen liitteeksi itsenäisen analyysin tasa-arvon tilasta ja trendeistä suomalaisessa päätöksenteossa. Heidän havaintojensa mukaan *sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen ja sukupuolivaikutusten arviointi* ovat edelleen puutteellisia, vaikka ne ovatkin olleet jo pitkään Suomen tasa-arvopolitiikan tavoitteena. Viime vuosina lakiesityksistä parhaimmillaan vain noin viidenneksessä on mukana sukupuolivaikutusten arviointi, ja näistä vain kolmanneksessa on arvioitu, että sukupuolivaikutuksia on. Tällöinkään arvioinnilla ei yleensä ole ollut merkitystä lain lopullisesta sisällöstä päätettäessä. Tasa-arvovaltuutettu on tehnyt vastaavia havaintoja lakiesityksiin antamissaan lausunnoissa.

Olisi toivottavaa, että esimerkiksi hallitusohjelmassa tai tasa-arvo-ohjelmassa määriteltäisiin selkeät, mitattavat *tasa-arvotavoitteet* kansallisella tasolla. Eri hallinnonalat voisivat johtaa näistä tavoitteista omat tasa-arvotavoitteensa. Tämä helpottaisi sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista ja nostaisi tasa-arvopolitiikan kunnianhimoa.

6. Tasa-arvovaltuutetun resurssit eivät vastaa laajaa toimintakenttää

Tasa-arvovaltuutetulla on tärkeä rooli matalan kynnyksen oikeusturvaviranomaisena. Tasa-arvovaltuutettu saakin vuosittain satoja yhteydenottoja asiakkailta, jotka tarvitsevat ohjeita ja neuvoja tai syrjintäkokemustensa selvittämistä. Yhteydenotoilla on merkitystä laajemminkin: niiden kautta saadaan tietoa yhteiskunnassa kulloinkin vallitsevista tasa-arvo- tai syrjintäilmiöistä. Sekä tiedonhankinnan että tasa-arvon edistämistyön kannalta tärkeä rooli on myös aktiivisella sidosryhmäyhteistyöllä. Asiakasyhteydenotot ovat parin viime vuoden aikana kasvaneet (ks. kertomuksen liite 1, s. 121 – 122).

Tasa-arvon edistymisen kannalta olisi tärkeää, että tasa-arvovaltuutettu voisi suunnata resursseja enemmän myös tasa-arvoa edistävään ja syrjintää ennaltaehkäisevään toimintaan. Tämä tarkoittaa sekä yleistä tietoisuuden lisäämistä tasa-arvoasioista ja tasa-arvolainsäädännöstä että tasa-arvosuunnittelun valvontaa. Muun muassa eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on ilmaissut toistuvasti huolensa tasa-arvovaltuutetun resurssien riittävyydestä.

Euroopan komissio julkaisi kesäkuussa 2018 suosituksen tasa-arvoelimiä koskevista normeista (C/2018/3850). Suosituksessa todetaan, että tasa-arvoelimille tulee antaa resurssit, jotka ovat tarpeen niiden tehtävien suorittamiseksi ja toimivaltuuksien käyttämiseksi tehokkaasti. Resursseja voidaan pitää riittävinä vain, jos ne mahdollistavat sen, että tasa-arvoelimet voivat hoitaa kaikki niille osoitetut, myös tasa-arvon edistämiseen liittyvät tehtävänsä tehokkaasti, kohtuullisessa ajassa ja kansallisessa lainsäädännössä vahvistettuja määräaikoja noudattaen.

Tasa-arvovaltuutetun tehtävien ja resurssien välillä on nykyisellään selvä kuilu. Tasa-arvovaltuutetun toimiston voimavarat eivät ole kasvaneet 2000-luvulla toteutettujen tasa-arvolain kattavien uudistusten (2005 ja 2015) johdosta lainkaan. Lainuudistuksilla on muun muassa laajennettu suunnitteluvelvollisuuden piiriin kuuluvien oppilaitosten joukkoa, täsmennetty työnantajien suunnitteluvelvoitteita ja lisätty tasa-arvolain soveltamisalaan sukupuolivähemmistöt.

Tasa-arvovaltuutettu Jukka Maarianvaara

Tämä asiakirja on lähetetty vastaanottajalle sähköisesti. Asiakirjan allekirjoitettu taltiokappale säilytetään tasa-arvovaltuutetun toimistossa.

LIITE Tasa-arvovaltuutetun suositukset