SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

TTO/tasa-arvoyksikkö

K 22/2018 vp

TASA-ARVOVALTUUTETUN KERTOMUS EDUSKUNNALLE K 22/2018 vp SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN LAUSUNTO

Tasa-arvovaltuutetun kertomus (K 22/2018) on selkeä ja tavoitteellinen kokonaisuus, joka luotaa sukupuolten tasa-arvon tilaa Suomessa, sen ongelmia ja haasteita ja katsoo myös tulevaisuuteen esittäen ratkaisuehdotuksia. Koska kyseessä on tasa-arvolain valvontaviranomainen, tasa-arvolainsäädännön toimivuus on keskiössä. Kertomus on laadukas ja monipuolinen sisältäen sukupuolten tasa-arvon kuvausta, analyysiä, arviointia ja suosituksia. Tasa-arvolain painopiste on työelämäkysymyksissä ja kertomuksessakin työelämän tasa-arvokysymykset korostuvat. Myös muun lainsäädännön kysymyksiä nostetaan esiin tietyissä asiaryhmissä muun muassa päivähoitoa, työttömyysturvaa ja palvelussuhteen ehtoja koskien. Kertomus painottaa lainsäädännöllisiä toimenpiteitä sukupuolten tasa-arvon vahvistamiseksi. Kertomuksen suositukset on tärkeää ottaa huomioon tasa-arvolainsäädännön kehittämisen lisäksi muun lainsäädännön kehittämisessä sekä mahdollisessa hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa ja samapalkkaohjelmassa sekä tulevassa valtioneuvoston tasa-arvoselonteossa. Myös naisiin kohdistuvan väkivallan torjunnassa kertomuksen sisältämät suositukset ovat arvokkaita.

Työelämäsyrjintä

Tasa-arvolain soveltamiskäytännön keskiössä on työelämä ja erityisesti työsyrjintä. Jopa puolet tasa-arvovaltuutetulle tulevista työelämäyhteydenotoista koskee syrjintää raskauden ja perhevapaiden perusteella. Muut asiaryhmät ovat työhönotto ja palkkaus sekä työsuhteen päättäminen ja työn johtaminen. Tasa-arvovaltuutetun mukaan raskaus- ja perhevapaisiin kohdistuvat syrjintäepäilyt liittyvät tyypillisesti työnhakuun, määräaikaisten sopimusten uusimatta jättämiseen, perhevapaalta palaamiseen ja raskaus- ja perhevapaa-ajan palkkaan ja palvelussuhde-etuihin.

Tasa-arvovaltuutettu pitää tarpeellisena selvittää raskauteen ja perhevapaisiin perustuvaa syrjintää koskevan sääntelyn riittävyyttä ja kehittämistarpeita. Erityisesti valtuutettu nostaa esiin syrjintäsuojan toteutumisen määräaikaisissa palvelussuhteissa, ml. nollatuntisopimukset ja vaihtelevan työajan sopimukset. Lainsäädännön kehittämistarpeita tulee kertomuksen mukaan arvioida myös vuokratyöntekijöiden syrjintäsuojan osalta. Valtuutettu toteaa, että raskaus- ja perhevapaasyrjintä tulee selkeästi tunnistaa merkittäväksi syrjintäongelmaksi työelämässä ja ottaa sitä ehkäisevät toimet yhdeksi tasa-arvopolitiikan painopisteeksi.

Raskaus- ja perhevapaisiin kohdistuvan syrjintäsuojan tehostaminen on yksi tasa-arvoselonteossa esiin nostettu tavoite (Valtioneuvoston selonteko naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta, sosiaali- ja terveysministeriön Julkaisuja 2010:8). Selonteossa pohdittiin sukupuoleen ja raskauteen liittyvän suojan käsittelyä myös muussa lainsäädännössä, erityisesti palvelussuhdelaeissa. Asia ei ole kuitenkaan edennyt. Perhevapaalta palaavien suojaa käsiteltiin työ- ja elinkeinoministeriön

Perhevapaalta paluun työryhmässä. Työryhmän työ ei johtanut lainsäädännön uudistamiseen (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys. 21/2014).

Perhevapaisiin liittyy syrjintäkysymysten lisäksi tasa-arvon ja hoivavastuun jakamisen edistäminen. Tasa-arvovaltuutetun kertomuksessa todetaan, että kaikki perhevapaauudistukset, joissa on lisätty isille korvamerkittyjen vapaita, ovat lisänneet isien vapaiden käyttöä. Tämä tulee ottaa huomioon tulevassa perhevapaauudistuksessa. Isille korvamerkittyjen vapaiden lisääminen on myös linjattu aiemmin mainitussa tasa-arvoselonteossa. Kertomuksen mukaan tärkeää on myös perhevapaiden käytön joustavuuden lisääminen sekä perheiden monimuotoisuuden huomioonottaminen.

Palkkasyrjintäepäilytilanteessa on keskeistä, että työntekijä voi verrata palkkaansa verrokin tai verrokkiryhmän palkkaan. Tasa-arvolain perusteella työntekijä, joka epäilee palkkasyrjintää, saa verrokin palkkatiedot vain verrokin suostumuksella. Lain perusteella on mahdollista sekin, että työntekijän edustaja saa palkkatiedot tasa-arvovaltuutetun kautta, kun on perusteltua aihetta epäillä palkkasyrjintää. Tämä säännös ei ole kuitenkaan käytännössä toiminut. Palkkasyrjintäepäilytilanteessa palkkatietojen saanti on valtuutetun mukaan edellytys sille, että tasa-arvolain palkkasyrjintäkielto toimii.

Tasa-arvosuunnitelmat ja palkkakartoitus

Tasa-arvovaltuutettu esittää monia tasa-arvosuunnitelmaa ja palkkakartoitusta koskevia parannusehdotuksia ehdottaen tasa-arvolain uudistamista. Ehdotukset koskevat tasa-arvosuunnitelman ja palkkakartoituksen kokonaisuutta, sisältöä ja menettelytapoja sekä henkilöstön edustajien tiedonsaantioikeuksia suunnitelman tekemisessä. Tasa-arvosuunnitelmaa koskevat kehittämisehdotukset koskevat muun muassa tasa-arvosuunnitelman säännöllisyyttä ja aikataulutusta, työpaikan tasa-arvotilanteen selvittämistä, yhdistämistä työpaikan muihin henkilöstöpoliittisiin suunnitelmiin, toimenpiteiden konkreettisuutta ja arviota aikaisempien tasa-arvosuunnitelmien vaikutuksista. Kertomus nostaa esiin myös työpaikan toimintaohjeet häirintätilanteissa.

Kertomuksen mukaan eniten kehitettävää on palkkakartoituksen sisällössä. Käytännössä palkkakartoitus ei useinkaan kata kaikkia työntekijöitä, vaikka laki sitä edellyttää. Ongelmallisena nähdään myös palkkavertailu. Valtuutetun mukaan vertailtavien työntekijäryhmien valinta on olennainen asia sen kannalta miten hyvin palkkakartoitus vastaa samapalkkaisuuden toteutumista eli miten periaate sama palkka samasta ja samanarvoisesta työstä toteutuu käytännössä.

Tasa-arvolain mukaan henkilöstön edustajilla on oltava riittävät osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet suunnitelmaa laadittaessa. Lain perusteluissa sanotaan, että suunnitteluun osallistuvilla tulee olla asian käsittelemiseksi riittävät tiedot. Kertomus tuo esiin, että kaikkien palkkakartoitukseen osallistuvien henkilöstön edustajien tulee saada palkkakartoituksen tekemisen edellyttämät tiedot kaikista henkilöstö- ja työntekijäryhmistä. Lisäksi henkilöstön edustajilla tulisi olla tarvittaessa käytössään myös yksittäisten työntekijöiden palkkatiedot palkkakartoituksen laadintavaiheessa. Tasa-arvovaltuutettu esittää, että yksityisen sektorin palkkakartoitukseen osallistuvien henkilöstön edustajien tiedonsaantioikeutta tulisi selkiyttää

lainsäädännöllä niin, että tarvittaessa voidaan käyttää myös yksilöiden palkkatietoja. Julkisella sektorilla, jossa palkkatiedot ovat julkisia, tarvitaan valtuutetun mukaan selkeämpää ohjeistusta.

Sosiaali- ja terveysministeriö selvitti työpaikan tasa-arvosuunnitelmia laajalla tutkimuksella, joka julkaistiin vuonna 2010. Se sisälsi kyselytutkimuksen ja laadullisen haastatteluosion. Tämän jälkeen työmarkkinakeskusjärjestöt ovat selvittäneet useampaan otteeseen tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitusten kattavuutta ja laatua, viimeksi viime vuonna. Tasa-arvolakia uudistettiin vuoden 2015 alusta yhdenvertaisuuslain säätämisen yhteydessä. Uudistuksella pyrittiin parantamaan tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitusten kattavuutta ja laatua. Lakiuudistuksessa (1329/2914) keskityttiin erityisesti palkkakartoituksen täsmentämiseen. Tasa-arvovaltuutetun kertomus ja työmarkkinakeskusjärjestöjen viimeisimmissä selvityksessä esiin tulleet seikat viittaavat siihen, että tasa-arvolain tasa-arvosuunnittelulle asetetut tavoitteet eivät kaikin osin toteudu.

Tasa-arvoinen palkkaus

Naisten ja miesten syrjimätön ja tasa-arvoinen palkkaus on yksi tärkeimmistä tasa-arvokysymyksistä. Sukupuolten ansioiden ero Suomessa on keskimäärin noin 16 prosenttia koko työmarkkinoilla ollen EU-jäsenmaiden kahdeksanneksi suurin ja myös jonkin verran suurempi kuin muissa Pohjoismaissa. Suomessa on nähty, että lainsäädännön lisäksi tarvitaan muita tavoitteellisia ja suunnitelmallisia toimenpiteitä samapalkkaisuuden toteuttamiseksi.

Hallitus ja työmarkkinakeskusjärjestöt ovat toteuttaneet vuodesta 2006 samapalkkaisuusohjelmaa. Ohjelmien aikana sukupuolten palkkaero on kaventunut noin 20 prosentista 16 prosenttiin. Samapalkkaisuusohjelmat ovat pyrkineet vaikuttamaan palkkaan ja palkanmuodostukseen sekä työelämän rakenteellisiin kysymyksiin, ml. koulutuksen ja työelämän segregaation purkaminen. Nykyistä samapalkkaohjelmaa koskeva kokonaisarviointi julkistettiin viime vuoden lopulla (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 56/2018). Parhaillaan käydään keskustelua hallituksen ja työmarkkinakeskusjärjestöjen kesken suunnitelmallisesta ja tavoitteellisesta toiminnasta sukupuolten palkkaeron kaventamiseksi.

Samapalkkaisuuden edistyessä varsin hitaasti, sosiaali- ja terveysministeriö on aktiivisesti etsinyt uusia keinoja samapalkkaisuuden edistämiseksi. Perhe- ja peruspalveluministeri Annika Saarikko asetti viime vuoden maaliskuussa selvityshenkilön selvittämään palkka-avoimuutta, selvityshenkilönä oli tasa-arvovaltuutettu Jukka Maarianvaara (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 41/2018). Selvityksen seurauksena sosiaali- ja terveysministeriö asetti kolmikantaisen työryhmän palkka-avoimuuden vahvistamiseksi 8.1.-15.3.2019. Palkkasyrjinnän kiellon toimivuuden vahvistaminen lainsäädännöllä on yksi työryhmän käsittelemistä asioista.

Sukupuolen moninaisuus

Tasa-arvovaltuutettu käy kertomuksessaan läpi kattavasti sukupuolivähemmistöjen asemaan liittyviä ongelmia Suomessa. Tasa-arvolain uudistuksessa vuonna 2015 lakiin lisättiin syrjintäkielto sukupuoli-identiteetin ja sukupuolen ilmaisun perusteella. Kuten tasa-arvovaltuutetun kertomus

osoittaa, sukupuolivähemmistöt kohtaavat monenlaista syrjintää Suomessa. Transnuoret ovat erityisen haavoittuvassa asemassa, jopa 70% heistä kohtaa häirintää tai väkivaltaa. Sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöihin kuuluvien nuorten asema pitäisi ottaa huomioon esimerkiksi peruskoulujen ja toisen asteen oppilaitosten tasa-arvosuunnitelmissa.

Seksuaalinen häirintä, vihapuhe ja sukupuolittunut väkivalta

Tasa-arvovaltuutettu haluaa kertomuksessaan tuoda esiin häirinnän, vihapuheen ja väkivallan sukupuolittuneina vallankäytön muotoina, jotka ilmenevät eri tavoin ja kohdistuvat eri tavalla naisiin, miehiin ja sukupuolivähemmistöihin. Tasa-arvovaltuutettu on tehnyt johdonmukaista työtä seksuaalisen häirinnän vähentämiseksi mm. peruskouluissa.

Seksuaalista häirintää on viime aikojen keskustelun valossa käsitelty valtioneuvostotasolla. Valtioneuvoston kanslia on kerännyt seksuaalista häirintää koskevat toimenpiteet eri ministeriöissä ja niiden etenemistä seurataan. Työ- ja elinkeinoministeriön kolmikantaisessa Työelämä2020-hankkeessa seksuaalinen häirinnän vähentäminen on yksi erityisteemoista. Viime vuonna hanke tuotti ja lähetti työpaikoille oppaan *Häirinnästä vapaa työpaikka. Opas seksuaalisen häirinnän ehkäisemiseen ja siihen puuttumiseen*. Opetus- ja kulttuuriministeriö puolestaan julkaisi selvityshenkilö Jaana Paanetoja raportin syksyllä 2018. Selvitys koskee seksuaalista häirintää elokuva- ja teatterialalla, mutta siinä on paljon yleisiä suosituksia ja kehittämisehdotuksia muun muassa tasa-arvo- ja työturvallisuuslainsäädännön osalta. Tarkoituksena on käydä selvityksen suositukset läpi yhteistyössä ja miettiä mahdollisia jatkotoimenpiteitä.

Viime vuosina on tapahtunut kehitystä erityisesti sukupuolittuneen väkivallan uhreille suunnatuissa palveluissa: turvakotien rahoitus on noussut 2017-2019 13,5 miljoonasta 19,5 miljoonaan euroon, seksuaalisen väkivallan uhreille suunnattu SERI-keskus avattiin Helsinkiin vuonna 2017 ja lisää toimipisteitä suunnitellaan, väkivallan uhreille ja heidän läheisilleen tarkoitettu 24/7 Nollalinja avattiin vuonna 2016.

Lähiaikoina tehdään myös kaksi lähisuhdeväkivaltaan liittyvää tutkimusta ja selvitystä. STM teettää tutkimuksen naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja lähisuhdeväkivallasta aiheutuvista kustannuksista. Niitä on selvitetty viimeksi 2000-luvun alussa, nyt on aikomus saada päivitettyä tietoa väkivallasta johtuvista kustannuksista muun muassa terveydenhuollon ja sosiaalitoimen osalta. Toinen selvitys liittyy lähisuhdeväkivallan ehkäisyn prosesseihin ja laatuun. STM:n ja sisäministeriön yhteisessä selvitystyössä pohditaan esimerkiksi miten saadaan sekä sisäministeriön että sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalojen parhaat käytännöt siirrettyä rakenteisiin ja millaisella organisoitumisella moniammatillinen osaaminen saadaan parhaaseen mahdolliseen käyttöön.

Vihapuhe oli yksi Suomen Pohjoismaisen ministerineuvoston puheenjohtajuuskauden tasa-arvoteemoista vuonna 2016. Tällöin tuotettiin mm. valtuutetun kertomuksessakin mainittu *Hat och hot på nätet.* Lisäksi vuonna 2017 tehtiin yhteistyössä Norjan kanssa nuorille suunnattu

#emmevaikene-opas, jossa kerrotaan seksuaalisesta kaltoinkohtelusta erityisesti verkkomaailmassa ja nuorille suunnatuista auttajatahoista. Opas julkaistiin yhteistyössä Tasa-arvotiedon keskuksen ja Allianssin kanssa.

Viimeisimmässä tasa-arvobarometrissä kysyttiin vihapuheesta ensimmäistä kertaa. Kesäkuussa 2018 julkaistun tasa-arvobarometrin mukaan 15% naisista ja 8% miehistä ovat kokeneet sukupuoleen liittyvää vihapuhetta. On totta, kuten valtuutettu sanoo, että vihapuheesta tarvitaan enemmän tutkimusta, jota voidaan käyttää ennaltaehkäisyn pohjana.

Lopuksi

Tasa-arvovaltuutetun toimintakertomus nostaa esiin ongelmia sukupuolten tasa-arvon ja tasa-arvolain keskeisillä toiminta-alueilla. Sosiaali- ja terveysministeriön tuleekin harkita, tulisiko nyt selvittää ja arvioida tasa-arvolain uudistamistarpeita kokonaisvaltaisesti. Tasa-arvovaltuutetun kertomuksen ansiokas analyysi ja suositukset on syytä ottaa huomioon myös tasa-arvopolitiikan kehittämisessä sekä muun lainsäädännön kehittämisessä. Sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi on tärkeää arvioida hallituksen esitysten sukupuolivaikutukset systemaattisesti ja laadukkaasti.

Tasa-arvolainsäädännön uudistaminen ei auta, jollei lakien noudattamista valvota. Tasa-arvovaltuutetun resurssit eivät ole kasvaneet, vaikka valtuutetulle on tullut runsaasti uusia tehtäviä. Tasa-arvovaltuutetun resursseja pitäisi vahvistaa.