Eduskunta
Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
TyV@eduskunta.fi

Tasa-arvovaltuutetun kertomus eduskunnalle

Tasa-arvovaltuutettu kiittää työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaa lausuntopyynnöstä ja mahdollisuudesta tulla kuultavaksi tasa-arvovaltuutetun eduskunnalle antamasta kertomuksesta (K 1/2022 vp).

Tasa-arvovaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton lainvalvontaviranomainen, jonka tehtävänä on valvoa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1985, tasa-arvolaki) noudattamista. Tasa-arvovaltuutetun tehtävänä on myös edistää tasa-arvolain tarkoituksen toteutumista eli sukupuolten välistä tasa-arvoa. Tasa-arvovaltuutetusta annetun lain (1328/2014) 5 §:n mukaan tasa-arvovaltuutettu antaa eduskunnalle kerran neljässä vuodessa kertomuksen tasa-arvon toteutumisesta.

Tasa-arvovaltuutettu käsittelee tässä lausunnossa tiivistetysti joitakin kertomuksen teemoja.

1. Syrjinnän uhrien oikeussuojan kehittäminen

1.1. Oikeussuojan saamisessa on useita käytännön ongelmia

Oleellinen osa syrjintää kokeneen oikeussuojaa on oikeus saada asiassa tasa-arvolain mukainen ratkaisu ja hyvitys tai korvaus kärsityn oikeudenloukkauksen johdosta. Tasa-arvolaissa lähdetään siitä, että syrjintää kokenut voi saada oikeussuojaa kokemaansa oikeudenloukkausta vastaan ennen kaikkea käräjäoikeudessa nostettavan hyvityskanteen avulla. Tasa-arvovaltuutetulla on myös toimivalta edistää sovintoa syrjintäasian osapuolten välillä, minkä on toivottu vahvistavan syrjintää kokeneen oikeusturvaa ja vähentävän kalliiden oikeusprosessien tarvetta. Sovintoon pääseminen

kuitenkin edellyttää, että kumpikin osapuoli on halukas pyrkimään sovintoon.

Tasa-arvolain mukaista hyvitystä ei kuitenkaan ole mahdollista hakea kaikissa tilanteissa, joissa tasa-arvolakia on rikottu. Hyvityksen ulkopuolelle jäävät syrjintä viranomaistoiminnassa, työhönottopäätöstä edeltävä syrjintä sekä sellainen vuokratyössä esiintyvä käyttäjäyrityksen syrjivä menettely, joka vaikuttaa työntekijän työn jatkumiseen. Hyvityksen soveltamisalaa olisi laajennettava myös näihin tilanteisiin.

Tasa-arvolakia koskevia riitoja viedään tasa-arvovaltuutetun tekemien selvitysten mukaan tuomioistuimiin varsin vähän. Tämä ei kerro siitä, ettei syrjintää sukupuolen, sukupuoli-identiteetin tai sukupuolen ilmaisun perusteella esiintyisi, eikä edes siitä, ettei syrjintä koskevia riitoja syntyisi. Tasa-arvovaltuutetun käsityksen mukaan suurin osa työelämää koskevista syrjintäriidoista sovitaan, usein ammattiliiton avustuksella. Syrjintäriitojen vähäistä määrää tuomioistuimissa selittänee kuitenkin ennen kaikkea korkea kuluriski, joka vaikuttaa ylipäätään mahdollisuuteen nostaa kanteita riita-asioissa. On myös huomattava, että hyvityksenä tuomittava rahamäärä ei yleensä ole kovin suuri, etenkään kuluriskiin verrattuna.

Syrjintäkanteen nostaminen voi olla syrjintää epäilevälle henkilölle ison kynnyksen takana myös muista kuin taloudellisista syistä tai prosessin pitkän keston tai siihen liittyvän epävarmuuden takia. Työntekijät saattavat pelätä työnantajan tai joskus myös muun työyhteisön vastatoimia. Myös syrjinnän arviointiin usein liittyvä vertailu toisiin työntekijöihin saatetaan kokea ei-toivottuna asiana.

Tasa-arvovaltuutetulla on periaatteessa mahdollisuus avustaa syrjinnän kohteeksi joutunutta oikeudenkäynnissä, jos hän katsoo, että asialla on lain soveltamisen kannalta huomattava merkitys. Tätä mahdollisuutta ei ole kuitenkaan koskaan käytetty – ensinnäkin tasa-arvovaltuutetun resurssisyistä ja toisekseen siksi, että oikeudenkäynnin hävitessään valtuutetun avustama kantaja olisi itse vastuussa vastapuolen oikeudenkäyntikuluista.

1.2. Oikeussuojan vahvistamiseen liittyviä ehdotuksia

Tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan olisi tarpeen käynnistää kattava selvitys vaihtoehdoista, joilla oikeussuojan saavutettavuutta sukupuolisyrjintää koskevissa asioissa voitaisiin parantaa. Selvityksessä tulisi huomioida ainakin seuraavat näkökohdat:

Tasa-arvovaltuutetun itsenäinen kanneoikeus tasa-arvolakiin perustuvissa syrjintäriidoissa. Syrjintäkieltoihin liittyvät asiat ovat usein luonteeltaan kollektiivisia: samaan asiaan liittyvä oikeussuojan tarve voi koskea laajaakin henkilöjoukkoa esimerkiksi palkkasyrjintätilanteissa. Tällöin yksilökanne ei ole lähtökohtaisesti paras tapa puuttua syrjivään asiantilaan. Toisaalta

moniin syrjintäriitoihin liittyy julkinen intressi saada asiassa lain tulkintaa selventävä oikeuden ratkaisu. Siksi tasa-arvovaltuutettu katsoo, että tasa-arvovaltuutetulle tulisi antaa oikeus nostaa kanne omissa nimissään tasa-arvolain soveltamista koskevissa asioissa. Samoin olisi selvitettävä – syrjintäkieltoihin liittyvien asioiden kollektiivisen luonteen johdosta – ammattiliitoille ja mahdollisesti myös muille järjestöille annettavaa kanneoikeutta (järjestökanne).

Tasa-arvovaltuutetun kuuleminen oikeudenkäynnissä. Tasa-arvovaltuutetulla tulisi olla mahdollisuus tulla kuulluksi tuomioistuimessa sen käsitellessä tasa-arvolain soveltamista koskevaa asiaa. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on jo yhdenvertaisuuslain nojalla tämä mahdollisuus.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan roolin kehittäminen ja yksilön vireillepano-oikeus. Lautakunnan roolia on pidetty tärkeänä matalan kynnyksen oikeussuojan tarjoamisessa. Lautakunnalla ei kuitenkaan ole oikeutta määrätä maksettavaksi hyvitystä syrjinnän uhrille sen enempää tasa-arvolain kuin yhdenvertaisuuslainkaan osalta, vaan sillä on vain toimivalta kieltää syrjivän menettelyn jatkaminen tai uusiminen. Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen yhteydessä on esitetty, että lautakunnalle annettaisiin oikeus määrätä hyvitystä.

Tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan lautakunnan toimintaa olisi kehitettävä valvontaan (kieltopäätös) painottuvasta toimielimestä matalan kynnyksen oikeusturvaelimen suuntaan. Osana tätä kehitystyötä olisi arvioitava vireillepano-oikeuden laajentamista lautakunnassa – tällä hetkellä vireillepano-oikeus on tasa-arvolain osalta vain tasa-arvovaltuutetulla ja työmarkkinoiden keskusjärjestöllä – sekä lautakunnan mahdollisuutta määrätä hyvitystä myös tasa-arvolakia koskevissa asioissa.

Tasa-arvovaltuutettu pitäisi myös tärkeänä, että tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain oikeussuojajärjestelmiä tarkasteltaisiin rinnakkain sen sijaan, että niitä kehitetään erikseen. Syrjinnän uhrien yhdenvertaisuuden kannalta on ongelmallista, jos oikeussuojajärjestelmät poikkeavat merkittävästi toisistaan.

1.3. Lainvalvonta ja oikeussuojan turvaaminen vaativat resursseja

Tasa-arvovaltuutetun päätehtävä on tasa-arvolain syrjintäkieltojen valvonta, jota tehdään erityisesti asiakasyhteydenottojen perusteella. Tämän lisäksi tasa-arvovaltuutettu valvoo tasa-arvolain edistämisvelvoitteiden noudattamista: noin 3500 oppilaitoksen ja 8000 työpaikan on laadittava säännöllisin väliajoin tasa-arvosuunnitelma. Tätä velvoitetta ollaan laajentamassa noin 3500 varhaiskasvatuksen toimipaikkaan (tästä tarkemmin jäljempänä kohdassa 5.1.).

Tasa-arvovaltuutetun toimistossa on tällä hetkellä yksitoista virkaa. Resurssien niukkuus merkitsee sitä, että erityisesti edistämisvelvoitteiden valvontaa voidaan tehdä – tasa-arvolain perustelujen (HE 57/1987 vp) mukaisesti – ”käytettävissä olevien voimavarojen puitteissa”. Tasa-arvovaltuutettu pitää edelleen tärkeänä, että sen resursseja parannettaisiin tasa-arvolain valvonnan ja tasa-arvon edistämistyön vaikuttavuuden lisäämiseksi. Mikäli tehtäviä lisätään lakimuutosten myötä, on erityisen tärkeää myös lisätä valtuutetun resursseja vastaavasti.

2. Tasa-arvo työelämässä

2.1. Työelämän tasa-arvohaasteet ovat pitkälti ennallaan

Tasa-arvovaltuutettu käsitteli edellisessä kertomuksessaan laajasti mm. raskaussyrjintää ja siihen puuttumista sekä työpaikkojen tasa-arvosuunnittelua. Raskauteen ja perhevapaisiin liittyvä syrjintä on tasa-arvovaltuutetulle tulevien yhteydenottojen perusteella edelleen yleistä työelämässä, vaikka tähän teemaan liittyvät yhteydenotot laskivatkin vuonna 2021. Tasa-arvovaltuutettu esitti edellisessä eduskuntakertomuksessaan, että määräaikaisten työntekijöiden raskaussyrjintäsuojaa vahvistettaisiin palvelussuhdelaeissa; vaikka tämä suositus päätyi pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaan, se ei toteutunut tällä hallituskaudella. Tasa-arvovaltuutettu pitää kuitenkin erityisesti määräaikaisiin työntekijöihin kohdistuvaa raskaussyrjintää niin vakavana ongelmana, että tämä suositus uudistetaan myös tässä kertomuksessa.

Työpaikkojen tasa-arvosuunnittelun tilaa analysoitiin varsin laajasti edellisessä kertomuksessa. Analyysi pohjautui paitsi tasa-arvovaltuutetun säännölliselle valvontatyölle, myös vuosina 2016 – 2018 toteutetuille kohdennetuille valvontatoimille (60 kuntaa ja 20 yritystä). Havaintojensa perusteella tasa-arvovaltuutettu nosti esiin tasa-arvosuunnitelmiin liittyviä ongelmia ja antoi suosituksia, jotka liittyivät erityisesti tasa-arvosuunnitelmien palkkakartoituksiin.

Tasa-arvovaltuutetun valvontahavaintojen perusteella voidaan todeta, että työpaikkojen tasa-arvosuunnitelmien haasteet ovat ennallaan. Suunnitelmissa on yleisesti puutteita kaikkien niiden vaatimusten osalta, joita tasa-arvolaissa suunnitelmille asetetaan: tasa-arvotilanteen arviointi on puutteellista, kehittämistoimenpiteet ovat harvoin konkreettisia eikä aiempien toimenpiteiden vaikuttavuutta pääsääntöisesti arvioida. Palkkakartoituksissa ei yleensä arvioida palkkaerojen syitä – sikäli kuin ne voivat edes käydä palkkakartoituksista ilmi – eikä korjaaviin toimenpiteisiin nähdä tarvetta.

Vastaaviin johtopäätöksiin on päädytty sekä STM:n tilaamassa ja Tilastokeskuksen toteuttamassa tutkimuksessa tasa-arvosuunnitelmien yleisyydestä, kattavuudesta ja laadusta yksityisellä ja julkisella sektorilla (2020) että korkeakoulujen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämisestä tehdyssä selvityksessä (2020).

2.2. Palkkojen läpinäkyvyyden lisäämisellä voidaan parantaa palkkatasa-arvoa

Tasa-arvovaltuutettu antoi edellisessä kertomuksessaan suosituksia sekä yksilön oikeudesta saada ns. verrokkien palkkatietoja palkkasyrjintätilanteessa että tasa-arvosuunnitelmien palkkakartoitusten kehittämisestä. Kertomuksen antamisen jälkeen palkkatietojen läpinäkyvyyden lisäämistä on pohdittu kahdessa kolmikantaisessa työryhmässä. Tasa-arvoministeri Annika Saarikon nimittämä työryhmä selvitti palkka-avoimuuden lisäämistä lainsäädännön keinoin kevättalvella 2019 ja tasa-arvoministeri Thomas Blomqvistin nimittämä työryhmä jatkoi valmistelua vuosina 2020 – 2021. Jälkimmäisen työryhmän raportti julkaistiin syksyllä 2021.

Työryhmä esitti, että palkkasyrjintää epäilevällä työntekijällä olisi oikeus saada työnantajalta toisen työntekijän palkkatiedot, jotta hän voisi arvioida, onko tasa-arvolain palkkasyrjintäkieltoja noudatettu. Tiedonsaantiin olisi liittynyt salassapitovelvollisuus.

Parhaillaan on kuitenkin lausuntokierroksella muutettu hallituksen esityksen luonnos, jonka mukaan em. palkkatiedot annettaisiin henkilöstön edustajalle. Jos työpaikalla ei olisi henkilöstön edustajaa, työntekijä voisi saada palkkatiedot tasa-arvovaltuutetun kautta.

Tasa-arvovaltuutettu on kertomuksessaan suositellut, että tasa-arvolakia muutettaisiin tältä osin työryhmän esittämällä tavalla. Vaikka muutettukin esitys parantaisi palkkatietojen saamista, on tasa-arvovaltuutetun käyttäminen ”postitoimistona” tarpeettoman monimutkainen ja byrokraattinen tapa, joka lisäksi merkitsisi tasa-arvovaltuutetun resurssien haaskaamista.

Tasa-arvosuunnitelmien palkkakartoitusten avulla tulisi selvittää, ettei saman työnantajan palveluksessa olevien samaa tai samanarvoista työtä tekevien naisten ja miesten välillä ole perusteettomia palkkaeroja. Koko henkilöstön olisi oltava palkkakartoituksen piirissä. Tasa-arvovaltuutetun havaintojen perusteella jopa kuntasektorin – jolla palkkatiedot ovat julkisia – palkkakartoitusten piirissä on pahimmillaan vain 10 – 35 prosenttia kunnan henkilöstöstä. Syynä on ollut se, ettei palkkakartoitukseen ole haluttu sisällyttää sellaisia henkilöstöryhmiä, joissa ei ole ollut vähintään esimerkiksi kuutta naista ja kuutta miestä. Siksi tasa-arvovaltuutettu on suositellut, että tasa-arvolaissa säädettäisiin siitä, että palkkakartoituksissa olisi voitava käsitellä tarvittaessa yksilötason palkkatietoja niin palkkakartoitusten kattavuuden varmistamiseksi kuin palkkaerojen analysoimiseksi. Tämä

suositus on mukana myös em. palkka-avoimuuden lisäämistä koskevassa hallituksen esityksen luonnoksessa.

2.3. Samanarvoinen työ on samapalkkaisuuden ”sokea piste”

Niin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten (mm. ILOn samapalkkaisuussopimus nro 100), Euroopan unionin lainsäädännön kuin tasa-arvolainkin mukaan samasta ja samanarvoisesta työstä on maksettava samaa palkkaa sukupuolesta riippumatta. Etenkin julkisessa keskustelussa samapalkkaisuus typistyy usein samaan palkkaan samasta työstä, vaikka erityisesti sukupuolen mukaan eriytyneillä työmarkkinoilla olisi tärkeää tarkastella myös samanarvoisesta työstä maksettavaa palkkaa.

Sosiaali- ja terveysministeriö on käynnistänyt samanarvoista työtä koskevan tutkimushankkeen, joka päättyy marraskuussa 2022. Hanke tutkii ja kehittää töiden vaativuuden arviointia palkkatasa-arvon näkökulmasta. Eduskunta edellytti tasa-arvovaltuutetun edelliseen kertomukseen antamassaan kannanotossa (EK 49/2018 vp), että valtioneuvosto pyrkii kehittämään menetelmän, jolla töiden vaativuutta eli samanarvoisuutta on mahdollista vertailla myös eri toimialojen välillä. Hankkeen tulosten pohjalta tehdään tähän liittyen johtopäätöksiä ja suosituksia.

Niin ILOn asiantuntijakomitea kuin Euroopan komissiokin ovat korostaneet samanarvoisen työn käsitteen selventämistä kansallisesti. Tasa-arvovaltuutettu katsoo, että tasa-arvolakiin tulisi lisätä säännös, jossa määritellään mitä tasa-arvolaissa tarkoitetaan samanarvoisen työn käsitteellä. Sen, että tasa-arvolaki kattaa mahdollisuuden tehdä palkkavertailuja myös erilaisten töiden välillä niiden samanarvoisuuden toteamiseksi, tulisi käydä ilmi itse tasa-arvolaista, ei yksinomaan lain esitöistä.

2.4. Perhevapaauudistuksen vaikutuksia on syytä seurata

Perhevapaauudistus tulee voimaan 1.8.2022. Tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan uudistus on kannatettava, ja se tulee toivottavasti tasoittamaan perhevapaiden jakautumista naisten ja miesten välillä. Tällä hetkellä naiset käyttävät noin 90 % perhevapaista, ja tämä on ongelma niin perheiden sisäisen työnjaon ja sukupuolistereotypioiden kuin työelämän tasa-arvonkin kannalta. Uusi perhevapaamalli voi tasoittaa näitä eroja ja kannustaa isiä pitämään enemmän perhevapaita. On kuitenkin tärkeää, että perhevapaiden tasaisempaan jakoon kannustetaan kaikilla tasoilla – myös työpaikoilla.

Tasa-arvon – ja erityisesti palkkatasa-arvon – näkökulmasta on kuitenkin merkitystä myös sillä, miten uudet perhevapaasäännökset huomioidaan työ- ja virkaehtosopimusten palkallisia perhevapaita koskevissa määräyksissä. Perhevapaauudistuksessa poistetaan nykyiset vanhempainpäivärahat

eli äitiys-, isyys- ja vanhempainrahaa koskevat säännökset ja korvataan ne raskausrahalla ja vanhempainrahalla. Raskausrahan tarkoituksena on turvata raskaana olevan henkilön toimeentulo loppuraskauden aikana. Lapsen hoidon ajalta maksetaan vanhempainrahaa, jonka edellytykset ovat pääosin kaikille vanhemmille yhdenmukaiset riippumatta vanhemman sukupuolesta.

Työ- ja virkaehtosopimuksissa perhevapaiden palkallisuus on usein kytketty sairausvakuutuslaissa määriteltyihin äitiys- ja isyysrahakausiin. Äideille on maksettu tyypillisesti palkkaa 72 arkipäivältä ja isille tavallisimmin kuudelta arkipäivältä. Nämä erimittaiset palkalliset jaksot ovat olleet tasa-arvolain näkökulmasta mahdollisia, koska äitiys- ja isyysvapaan tarkoitus on ollut erilainen eivätkä äitiysvapaalla olevat naiset ja isyysvapaalla olevat miehet ole siis olleet verrannollisessa asemassa keskenään. Tilanne kuitenkin muuttuu uuden perhevapaamallin myötä: vanhempainvapaan tarkoitus on sama riippumatta siitä, kuka sen pitää, jolloin myös palkallisen vanhempainvapaan olisi oltava yhtä pitkä riippumatta siitä, pitääkö sitä äiti vai isä.

Tällä hetkellä on erityisesti yksityisen sektorin työehtosopimusten osalta auki, miten perhevapaauudistus huomioidaan palkallisissa perhevapaissa. On kuitenkin mahdollista, että uudistus johtaa äitien palkallisen perhevapaan lyhenemiseen, millä olisi kielteinen vaikutus heidän taloudelliseen tilanteeseensa sekä palkkatasa-arvoon yleisemmin. Tasa-arvovaltuutettu pitääkin tärkeänä, että perhevapaauudistuksen vaikutuksia virka- ja työehtosopimusten palkallisiin perhevapaisiin ja naisten ja miesten taloudelliseen asemaan seurataan.

3. Sukupuolen moninaisuuteen liittyvät kysymykset

3.1. Sukupuolen moninaisuus tasa-arvolaissa ja tasa-arvovaltuutetun työssä

Tasa-arvolaissa on ollut 1.1.2015 alkaen nimenomaiset syrjinnän kiellot sukupuoli-identiteetin ja sukupuolen ilmaisun perusteella. Tasa-arvolain yhtenä tarkoituksena on estää sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun perustuvaa syrjintää. Tasa-arvolain määritelmien mukaan sukupuoli-identiteetti on henkilön kokemus omasta sukupuolestaan ja sukupuolen ilmaisu on sukupuolen tuomista esiin pukeutumisella, käytöksellä tai muulla vastaavalla tavalla. Syrjinnän kiellot kattavat myös sellaiset tilanteet, joissa ihmisen fyysiset sukupuolta määrittävät ominaisuudet eivät ole yksiselitteisesti naisen tai miehen.

Tasa-arvolaissa on velvoitettu viranomaiset, koulutuksen järjestäjät ja työnantajat ennaltaehkäisemään syrjintää sukupuoli-identiteetin ja sukupuolen ilmaisun perusteella. Tämä velvoite tulee ottaa huomioon työnantajan ja oppilaitoksen tasa-arvosuunnitelmissa. Tasa-arvolain esitöiden mukaan

sukupuolivähemmistöön kuuluvien yksityisyyttä tulee kunnioittaa, eikä tasa-arvon edistäminen tarkoita sitä, että ryhdytään selvittämään ihmisten sukupuoli-identiteettejä tai sukupuolen ilmaisua.

Tasa-arvovaltuutetulle tulee jonkin verran sukupuolivähemmistöihin kuuluvien henkilöiden syrjintäepäilyjä. Tasa-arvovaltuutetun muusta valvontatyöstä poiketen niitä tulee kuitenkin varsin vähän työelämästä. Kynnys ottaa yhteyttä viranomaisiin on edelleen sukupuolivähemmistöjen kohdalla korkea.

Tasa-arvovaltuutettu on saanut syrjintäepäilyjen lisäksi sukupuolen moninaisuuteen liittyviä tietopyyntöjä muun muassa viranomaisilta, työnantajilta ja oppilaitoksilta. Tasa-arvovaltuutettu on tuonut sukupuolivähemmistöjen asemaan liittyviä näkökohtia esille viranomaisille ja eduskunnalle antamissaan lausunnoissa sekä korostanut, että sukupuolivaikutusten arvioinnin yhteydessä on otettava huomioon myös vaikutukset sukupuolivähemmistöjen asemaan.

3.2. Sukupuolivähemmistöjen tilanne näyttäisi kehittyvän myönteisesti, mutta syrjinnän kokemukset ovat edelleen yleisiä

Tasa-arvovaltuutetun 2018 eduskunnalle antamassa kertomuksessa todettu myönteinen kehitys sukupuolivähemmistöjen asemassa on jatkunut. Asiallinen tieto ja yhteiskunnallinen keskustelu sukupuolen moninaisuudesta on lisääntynyt. Transsukupuolisuuden lisäksi esimerkiksi muunsukupuolisten, ei-binääristen, transvestiittien ja intersukupuolisten tilanne on tullut laajemmin näkyväksi.

Samalla on kuitenkin esiintynyt toimintaa, jolla halutaan kyseenalaistaa sukupuolivähemmistöihin kuuluvien ihmisten kokemukset ja sukupuolen moninaisuus ylipäänsä (mm. anti-gender-liike).

EU:n perusoikeusvirasto FRA julkaisi keväällä 2020 HLBTI-ihmisille vuonna 2019 tekemänsä kyselytutkimuksen tulokset. Tutkimuksella selvitettiin seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen kokemuksia syrjinnästä ja viharikoksista (aikaisempi kysely oli vuodelta 2013). Hajonta EU-maiden kesken on todella suuri. Suomen tulokset ovat EU:n keskitasoa parempia ja useissa kysymyksissä edistystä on tapahtunut jonkin verran suhteessa aiempaan raporttiin. Huolestuttavia Suomen osalta ovat edelleen korkeat luvut häirinnässä ja väkivallassa. Tapauksista myös ilmoitetaan viranomaisille äärimmäisen harvoin. Kaikista suomalaisvastaajista 31 % kertoi kokeneensa syrjintää eri elämänalueilla viimeisten 12 kuukauden aikana. Intersukupuoliset poikkesivat joukosta selvästi, sillä heistä 70 % kertoi kokeneensa syrjintää. Myös transihmiset olivat kokeneet syrjintää muita enemmän (46 %).

Kouluterveyskyselyn mukaan sukupuolivähemmistöön kuuluvat nuoret kokevat merkittävästi muita nuoria enemmän koulukiusaamista ja fyysistä uhkaa sekä koulu-uupumusta ja ahdistuneisuutta.

3.3. Translainsäädännön uudistaminen on tärkeää

Tasa-arvovaltuutettu pitää ns. translain uudistamista äärimmäisen tärkeänä ja korostaa uudistuksen kiireellisyyttä. Uudistuksessa on tarkoitus poistaa vaatimus lisääntymiskyvyttömyydestä ja erottaa lääketieteelliset hoidot juridisen sukupuolen korjauksesta. Mahdollisuus juridisen sukupuolen korjaamiseen tulisi kuitenkin koskemaan vain täysi-ikäisiä.

Tasa-arvovaltuutettu korostaa, että kun sukupuolen oikeudellinen vahvistaminen eriytetään lääketieteellisistä diagnooseista ja korjaushoidoista, on samalla tärkeää huolehtia siitä, että korjaushoitoja sukupuoliristiriitaan tarvitseville on tarjolla riittävät, asianmukaiset ja saavutettavat terveyspalvelut ja myös psykososiaalista tukea sitä haluaville. Eri alojen ammattihenkilöiden sukupuolen moninaisuutta koskeva osaaminen on varmistettava heidän perus- ja täydennyskoulutuksessaan.

Tasa-arvovaltuutettu pitää tärkeänä, että juridisen sukupuolen vahvistamisen edellytyksenä mahdollisesti vaadittavan selvityksen luotettavuutta tai riittävyyttä ei jätettäisi soveltamiskäytännössä ratkaistavaksi, vaan että käytäntö olisi mahdollisimman yhtenäinen ja vähimmäissisällöstä säänneltäisiin laissa.

Tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan translainsäädännön uudistamisessa tulee huomioida myös alaikäiset. Valmistelussa tulee painottaa ihmisoikeusperusteisuutta ja lapsen oikeuksia. Lainsäädännössä pitää ottaa huomioon lapsen etu ja henkilökohtainen koskemattomuus sekä lapsen iän ja kehitystason vaikutus.

Intersukupuolisille lapsille tehdään edelleen kiireettömiä lääketieteellisiä toimenpiteitä ilman tietoon perustuvaa suostumusta. Tasa-arvovaltuutettu on esittänyt, että intersukupuolisten lasten lääketieteellisesti tarpeeton sukuelinkirurgia lopetetaan. Tasa-arvovaltuutetun kanta on, että intersukupuolisten lasten oikeudenloukkaukset tulisi ennen kaikkea ennaltaehkäistä mahdollisimman tehokkaasti. Tämän varmistaminen voi edellyttää muutoksia lainsäädäntöön.

4. Sukupuolistunut väkivalta, vihapuhe ja häirintä

4.1. Naisiin kohdistuvan väkivallan torjunta edellyttää pysyviä rakenteita

Tasa-arvovaltuutettu pitää naisiin kohdistuvaa väkivaltaa yhtenä Suomen vakavimmista ihmisoikeusongelmista. Suomessa naisten väkivaltakokemukset, mukaan lukien vakava kuolemaan johtava lähisuhdeväkivalta on edelleen hälyttävän yleistä. Viime vuosien aikuisista henkirikosten naisuhreista 60 % on joutunut puolison, seurustelukumppanin tai entisen kumppanin surmaamaksi, kun taas miesuhreista vastaava osuus on ollut kahdeksan prosenttia. Myös muihin EU-maihin verrattuna naisiin kohdistuvien parisuhdesurmien osuus henkirikoksista on huomattavan suuri. Tiedossa on, että esimerkiksi lähisuhdeväkivallassa vakavan väkivallan ja kuoleman riski kasvaa erotilanteessa. Tasa-arvovaltuutettu korostaakin valtakunnallisen ja systemaattisen riskinarviointijärjestelmän tärkeyttä, jotta esimerkiksi vakavaa ja kuolemaan johtavaa lähisuhdeväkivaltaa onnistutaan vähentämään.

Eduskunta hyväksyi tasa-arvovaltuutetun vuoden 2018 kertomuksen johdosta kannanoton, jossa se edellytti, että valtioneuvosto selvittää mahdollisuuden nimetä riippumaton toimielin Euroopan neuvoston naisiin kohdistuvan ja perheväkivallan vastaisen yleissopimuksen (Istanbulin sopimuksen) velvoitteiden toimeenpanon seurantaan ja arviointiin sekä tarvittaessa valmistelee siihen liittyvät lainsäädäntömuutokset (EK 49/2018 vp). Yhdenvertaisuusvaltuutettu aloittikin naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana vuoden 2022 alusta. Tasa-arvovaltuutettu pitää tehtävää tärkeänä: onnistuessaan tehtävässään raportoija voi auttaa Suomea vähentämään naisiin kohdistuvaa väkivaltaa.

Naiserityisyys ja sukupuolisensitiivisyys on välttämätöntä väkivallan vastaisissa toimissa, jotta väkivaltaa voidaan torjua ja uhreja suojella tehokkaasti. Tasa-arvovaltuutettu myös painottaa, että väkivallan vastaisessa työssä täytyy arvioida eri tekijöitä, jotka altistavat väkivallalle ja lisäävät haavoittuvuutta. Väkivalta on sidoksissa sukupuolen lisäksi myös muihin sosiaalisiin kategorioihin, kuten ikään, luokkaan ja etnisyyteen. Esimerkiksi vammaisten naisten tiedetään olevan alttiimpia seksuaaliselle väkivallalle ja hyväksikäytölle. Tasa-arvovaltuutettu pitääkin intersektionaalista näkökulmaa myös väkivallan vastaisessa työssä tärkeänä.

Määräaikaiset hankkeet ja toimintaohjelmat eivät yksinään riitä. Istanbulin sopimuksen toimeenpano ja naisiin kohdistuvan väkivallan vastainen työ edellyttää pitkäjänteistä, hallituskaudet ja hallintoalojen rajat ylittävää toimintaa sekä pysyviä ja riittäviä resursseja. Väkivallan vastainen työ on huomioitava niin kunnissa kuin hyvinvointialueillakin.

4.2. Myös vihapuhe on sukupuolistunutta

Vaikuttaa siltä, että vihapuhe tunnistetaan yhä paremmin ilmiönä ja ymmärretään sen sukupuolistuneisuus. Vihapuhe liittyy läheisesti digitaaliseen väkivaltaan ja häirintään sekä digitaalisen ympäristön uusiin ilmiöihin, kuten maalittamiseen. Tasa-arvovaltuutettu suositteli edellisessä kertomuksessaan, että kaikessa vihapuheeseen ja viharikoksiin liittyvässä viranomaisyhteistyössä tulee olla mukana sukupuolinäkökulma. Edelleen on tärkeää huolehtia, että näihin ilmiöihin liittyvää tietoa, tutkimusta, toimintaohjelmia ja muita toimenpiteitä tarkastellaan jatkuvasti ja johdonmukaisesti sukupuolinäkökulmasta.

4.3. Häirinnän uhrien oikeusturvaa on parannettava

Tasa-arvolaissa kielletään syrjintänä seksuaalinen häirintä ja sukupuoleen perustuva häirintä. Etenkin seksuaalinen häirintä on ilmiönä erittäin yleinen ja sukupuolittunut: tasa-arvobarometrin (2017) mukaan yli puolet alle 35-vuotiaista naisista on kokenut seksuaalista häirintää viimeisen kahden vuoden aikana, ja kouluterveyskyselyn (2021) mukaan puolet 8. – 9. luokkalaisista ja toisella asteella opiskelevista tytöistä on kokenut seksuaalista ehdottelua tai ahdistelua vuoden aikana. Seksuaaliväkivaltaa on kokenut vuoden aikana 20 % ammatillisissa oppilaitoksissa opiskelevista tytöistä.

Tasa-arvolain mukaisen syrjinnän lisäksi seksuaalinen häirintä voi olla työturvallisuuslaissa kiellettyä epäasiallista kohtelua ja häirintää tai rikoslaissa eri tunnusmerkistöjen mukainen rikos. Tämä merkitsee, että samaa tekoa voidaan käsitellä useiden eri viranomaisten toimesta usean lain rikkomisena. Myös häirinnän uhrilta asian selvittämisessä ja eteenpäin viemisessä edellytetty aktiivisuus, oikeusprosessin kuluriski sekä mahdollisuus saada hyvitystä tai vahingonkorvausta riippuvat siitä, minkä lainsäädännön mukaan asiaa käsitellään.

Tasa-arvovaltuutettu katsookin, että oikeuskäytäntöä ja sääntelyn toimivuutta olisi tärkeää selvittää häirinnän uhrien oikeussuojan vahvistamiseksi.

5. Sukupuolten tasa-arvo opetuksessa ja koulutuksessa

5.1. Myös varhaiskasvatuksen tulee olla sukupuoli- ja tasa-arvotietoista

Sukupuolten tasa-arvoa tulee edistää myös varhaiskasvatuksessa. On tärkeää, että sukupuoli- ja tasa-arvotietoinen lapsen kohtaaminen vakiintuu varhaiskasvatuksessa.

Tasa-arvolakiin ja yhdenvertaisuuslakiin ollaan lisäämässä säännöksiä varhaiskasvatuksen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnittelusta. Vaikka tarkoitus – tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistäminen – on erittäin

kannatettava, on tasa-arvovaltuutettu huolissaan siitä, että suunnitellut edistämisvelvoitteet poikkeaisivat eräiltä osin toisistaan.

Olisi vältettävä tilanne, jossa keskeiseen kansalliseen syrjintälainsäädäntöön sisällytetään toisistaan poikkeavat kirjaukset, kuten tällä hetkellä on oppilaitosten osalta. Nykyiset kirjaukset aiheuttavat vaikeuksia ja tarpeetonta sekaannusta säännöksiä soveltaville oppilaitoksille, jotka yleensä laativat yhdistetyn tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelman. Ei ole tarkoituksenmukaista laajentaa tätä epäyhtenäistä käytäntöä varhaiskasvatukseen.

Tasa-arvosuunnitteluvelvoitteen laajentaminen varhaiskasvatukseen ei myöskään ole tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan tehokkain tapa edistää tasa-arvoa varhaiskasvatuksessa. Vaikka suunnitelman laatimisprosessi voi mahdollistaa tasa-arvoasioiden käsittelyn varhaiskasvatusyksiköissä, tärkeämpää olisi panostaa varhaiskasvatushenkilöstön tasa-arvoosaamiseen. Tasa-arvoa ei voi edistää, ellei ole riittävää osaamista. Tasa-arvotyö on taitolaji.

5.2. Vain laadukkaalla tasa-arvotyöllä voidaan kehittää oppilaitoksen toimintaa

Tasa-arvosuunnitelma voi – hyvin tehtynä – toimia työkaluna siinä suunnitelmallisessa ja tavoitteellisessa tasa-arvotyössä, jota oppilaitosten tulee tehdä. Tasa-arvosuunnittelulla voidaan kuitenkin kehittää oppilaitoksen toimintaa vain, jos työ on laadukasta ja siihen on sitouduttu oppilaitoksen johtoa myöten. Oppilaitoksissa tehtävä sukupuolten tasa-arvoa edistävä työ on eri selvitysten perusteella vielä varsin vaatimatonta, vaikka sitä edellytetään tasa-arvolain lisäksi mm. opetussuunnitelmien perusteissa.

Opetushallituksen vuonna 2020 julkaiseman selvityksen mukaan tasa-arvosuunnitelman laatimiseen ei ole ainakaan vielä panostettu perusopetuksessa riittävästi. Vain puolet kouluista ilmoitti, että tasa-arvosuunnitelma oli laadittu tasa-arvolain edellyttämällä tavalla koulussa.

Korkeakoulujen tasa-arvoa edistävä työ näyttäytyy puolestaan ponnettomalta. Opetus- ja kulttuuriministeriön vuonna 2020 valmistuneen selvityksen mukaan 55 % korkeakoulujen tasa-arvosuunnitelmista ei ollut voimassa selvityksen laatimishetkellä. Lisäksi yliopistojen tasa-arvosuunnitelmista 36 % ja ammattikorkeakoulujen tasa-arvosuunnitelmista vain 17 % täytti kaikki viisi selvitykseen sisällytettyä tasa-arvolain vaatimusta.

5.3. Opettajankoulutuksen tulisi olla tasa-arvoasioissa aikaansa edellä

Opettajankoulutuksella on keskeinen asema sukupuoli- ja tasa-arvotietoisen opetuksen mahdollistamisessa. Opettajankoulutuksen on huolehdittava siitä, että opettajaksi valmistuvalla on työelämään siirtyessään riittävät tiedot ja taidot sukupuoli- ja tasa-arvotietoisen opetuksen tarjoamiseksi

ja opetussuunnitelman perusteiden asettamien sukupuolten tasa-arvon edistämistä koskevien vaatimusten toteuttamiseksi.

Sukupuolten tasa-arvon edistämiseen liittyvät kysymykset olisi sisällytettävä nykyistä vahvemmin opettajankoulutukseen ja opettajien täydennyskoulutukseen kaikilla kouluasteilla – myös varhaiskasvatuksessa.

Tasa-arvovaltuutettu Jukka Maarianvaara

LIITE Tasa-arvovaltuutetun suositukset

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