30.5.2022

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Asia: K 1/2022 vp Tasa-arvovaltuutetun kertomus eduskunnalle 2022

STM kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi tasa-arvovaltuutetun kertomuksesta eduskunnalle 2022. Tasa-arvovaltuutetun kertomus on erittäin arvokas kontribuutio tasa-arvolain ja tasa-arvopolitiikan kehittämiseen. STM:n lausunnossa keskitytään tasa-arvovaltuutetun suosituksiin.

Syrjintäkieltojen valvonta ja oikeussuojan kehittämistarpeet

Oikeussuojan saaminen ja saatavilla olo ovat edellytyksiä tasa-arvolain syrjintäkieltojen toteutumiselle. Oikeudenkäynnin kuluriski, vastuu asian eteenpäin viemisestä, prosessin pitkä kesto ja epävarmuus lopputuloksesta heikentävät oikeussuojan saamista. Tasa-arvovaltuutettu suosittelee, että tulisi käynnistää selvitys vaihtoehdoista, joilla oikeussuojan saavutettavuutta sukupuolisyrjintää koskevissa asioissa voidaan parantaa. Tulisi selvittää itsenäisen kanneoikeuden antamista tasa-arvovaltuutetulle tasa-arvolakiin perustuvissa syrjintäriidoissa sekä mahdollisuutta kehittää yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaa sellaiseksi matalan kynnyksen oikeussuojaelimeksi, joka voisi määrätä maksettavaksi hyvitystä. Lisäksi valtuutettu suosittelee, että arvioitaisiin risteävään syrjintään liittyvä toimivalta ja sen nykyisenlaista kategorista rajaamista tasa-arvovaltuutetun toimivallan ulkopuolelle.

Oikeussuojan saatavuus on keskeinen teema kansallisessa tasa-arvopolitiikassa ja myös Euroopan tasolla laajasti keskusteltu aihe, joka linkittyy esimerkiksi hallitusohjelmakirjaukseen palkka-avoimuuden lisäämiseksi tasa-arvolaissa ja komission ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen soveltamisen lujittamisesta palkkauksen läpinäkyvyyden ja täytäntöönpanomekanismien avulla (ns. palkka-avoimuusdirektiivi). Oikeussuojaan liittyy myös paljon muita kysymyksiä, joita on tärkeää selvittää.

Kokonaisuutena arvioiden olisi tarpeen tehdä kattava selvitys tasa-arvolain kokonaisuuden toimivuudesta: syrjintäkiellot, sukupuolten tasa-arvon edistäminen sekä oikeussuoja ja valvonta. Muun muassa oikeussuojan saavutettavuus ja tasa-arvovaltuutetun itsenäinen kanneoikeus ovat keskeisiä selvitettäviä asioita. Kattava selvitys pohjustaisi myös tulevaisuudessa tehtävää tasa-arvolain kokonaisuudistusta.

Tasa-arvo työelämässä

Tasa-arvovaltuutettu suosittelee, että tasa-arvolakiin tulisi lisätä säännös, jossa määritellään, mitä tasa-arvolaissa tarkoitetaan samanarvoisen työn käsitteellä. Sosiaali –ja terveysministeriö katsoo, että samanarvoisen työn käsitteen määritteleminen lain tasolla vahvistaisi samapalkkaisuusperiaatteen noudattamista. Kriteerien määritteleminen parantaisi palkkavertailujen tekemistä, mikä on edellytys

sukupuoleen perustuvan palkkasyrjinnän havaitsemiselle ja poistamiselle. Samanarvoisen työn määrittelyllä olisi vaikutusta myös sukupuolten palkkaerojen kaventamiseen.

Sukupuolten välisten tuloerojen kaventaminen on edelleen keskeinen yhteiskunnallinen tavoite. Sukupuolten välinen ero on näkyvissä monissa tulolajeissa, ja palkkatyötä tekevien naisten ja miesten keskiansioiden ero on sukupuolten tuloerojen merkittävä osatekijä. Naisten ja miesten palkkaeroa voidaan pitää selkeänä osoituksena sukupuolten eriarvoisuudesta työmarkkinoilla. Naisten ja miesten keskimääräinen palkkaero on 15,8 prosenttia koko työmarkkinoilla[1].

Suomessa naiset työskentelevät miehiä enemmän matalapalkkaisilla aloilla (horisontaalinen segregaatio) ja tietyillä aloilla työskentelevien naisten työt sijoittuvat alemmin palkattuihin tehtäviin, kun taas miesten työt ovat paremmin palkattuja (vertikaalinen segregaatio). Suomi kuuluu paitsi suuren sukupuolten palkkaeron maihin myös korkean sukupuolisegregaation maihin. Naiset ja miehet ovat usein myös eri työehtosopimusten piirissä. Työehtosopimusjärjestelmä on Suomessa keskeinen palkan määräytymistä selittävä tekijä. Samanarvoisen työn toteuttamiseksi huomiota tulee kiinnittää tasa-arvolain syrjintäsuojan ja tasa-arvon edistämissäännösten toimivuuteen sekä työehtosopimusjärjestelmään.

Samanarvoisen työn käsitteen selkiyttäminen tasa-arvolaissa on tärkeä askel pyrittäessä edistämään samapalkkaisuutta koskevien säännösten toteutumista käytännössä. Konkreettisen sisällön antaminen työn vertailussa jää kuitenkin työmarkkinatoimijoille, jotka määrittävät palkkojen suuruutta ja luokituskriteerejä: miten työtehtävien vaativuutta arvotetaan ja minkälainen on työtehtävien keskinäinen hierarkia. Siksi tasa-arvon edistäminen tulisi ottaa osaksi myös työehtosopimustoimintaa.

ILO:n samapalkkaisuussopimuksessa No 100 on tunnustettu työmarkkinakeskusjärjestöjen keskeinen rooli samapalkkaisuuden edistämisessä ja todetaan, että jäsenvaltion tulee pyrkiä sopimuksen täytäntöönpanoon yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa. ILO:n asiantuntijakomitea antoi Suomelle vuonna 2017 kriittistä palautetta ”samanarvoisen työn” käsitteen kapeasta tulkinnasta, tasa-arvosuunnitelmista ja palkkatasa-arvon edistämisestä työehtosopimustoiminnassa sekä viranomaistoiminnan tehokkuudesta. Tasa-arvon edistäminen ei juuri näy työehtosopimusten sisällössä.

Sosiaali –ja terveysministeriö teetti laajan kyselytutkimuksen työpaikan tasa-arvosuunnitelmista ja palkkakartoituksista vuonna 2020.[2] Sen toteutti Tilastokeskus. Tutkimustulosten mukaan tasa-arvosuunnitelmissa on päästy eteenpäin. Suurimmat haasteet ovat palkkakartoituksissa, niiden yleisyydessä, kattavuudessa ja laadussa. Kehittämistarpeet koskevat erityisesti palkkakartoitusten sisältöä, palkkavertailuja ja henkilöstön edustajien kanssa tehtävää yhteistyötä. Palkkavertailuja yli työehtosopimusten tehdään harvoin. Tutkimustuloksia on hyödynnetty tasa-arvolain uudistamisen taustatietona ja samapalkkaisuustoimenpiteiden suunnittelussa ja toimeenpanossa.
Sanna Marinin hallitus edistää palkkatasa-arvoa laajalla hallitusohjelman mukaisella toimenpidekokonaisuudella. Tähän kuuluvat muun muassa sosiaali –ja terveysministeriön tutkimus- ja kehittämishankkeet Samanarvoinen työ ja Työehtosopimusten sukupuolivaikutukset samapalkkaisuusnäkökulmasta sekä kolmikantainen samapalkkaisuusohjelma 2020-2023. Eduskunta on edellyttänyt, että valtioneuvosto pyrkii osana palkkatasa-arvon edistämistyötä kehittämään menetelmän, jolla töiden vaativuutta on mahdollista vertailla toimialojen välillä. Päätös perustuu edelliseen tasa-

[1] Ennakkotieto, ansiotasoindeksi 2020, Tilastokeskus
[2] Työpaikkojen tasa-arvosuunnitelmat ja palkkakartoitukset 2020. Sosiaali –ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:33.

arvovaltuutetun toimintakertomukseen eduskunnalle (2018/KK/2018 vp – EK49/2018). Päätöksen toimeenpanoon kytkeytyy sosiaali –ja terveysministeriön Samanarvoinen työ –hanke.

Samanarvoinen työ –hanke (2021-2022) tutkii samapalkkaisuuden kannalta keskeisten työehtosopimusten palkkausjärjestelmien työn vaativuuden arviointia. Se arvioi työn vaativuuden arviointivälineitä ja niiden toimivuutta palkkatasa-arvon ja samanarvoisen työn kannalta. Se myös kehittää lähtökohtia töiden samanarvoisuuden määrittelemiseksi tasa-arvolaissa. Hanke tekee johtopäätökset siitä, miten palkkausjärjestelmiä tulisi kehittää samanarvoisen työn kannalta ja mitkä ovat mahdollisuudet luoda yhtenäisyyttä työn vaativuuden arviointiperusteisiin organisaatiotasolla ja työehtosopimuksissa, ja mitä se edellyttäisi.

Tutkimushanke Työehtosopimusten sukupuolivaikutukset samapalkkaisuusnäkökulmasta (2022-2023) tarkastelee työehtosopimuksia sukupuolten tasa-arvon ja samapalkkaisuuden kannalta. Hanke selvittää, millaisia käytäntöjä työmarkkinaosapuolet käyttävät sukupuolivaikutusten arvioinnissa ja miten ne näkyvät työehtosopimuksissa. Joitakin sopimuksia otetaan tarkemman analyysin kohteeksi. Lisäksi hanke arvioi, onko työehtosopimuksissa sellaisia rakenteita ja määräyksiä, jotka asettavat sukupuolet erilaiseen asemaan tai eriyttävät naisten ja miesten palkkausta. Tuloksia hyödynnetään tasa-arvolain kehittämisessä ja edistetään sukupuolivaikutusten arviointia yhtenä samapalkkaisuuden keinona.

Hallituksen ja työmarkkinakeskusjärjestöjen samapalkkaisuusohjelman (2020-2023) tavoitteena on sukupuolten keskimääräisen palkkaeron kaventaminen ja tasa-arvolain samapalkkaisuusperiaatteen toteutuminen. Ohjelman painopisteitä ovat palkka- ja sopimuspolitiikka, palkkausjärjestelmät ja palkkatietämyksen lisääminen sekä työpaikan tasa-arvosuunnitelmat ja palkkakartoitukset. Työmarkkinakeskusjärjestöt ovat päivittäneet työehtosopimusten sukupuolivaikutusten arviointia koskevan suosituksensa vuoden 2021 lopulla.
Tasa-arvovaltuutetun kertomuksessa on monta yksityiskohtaista perhevapaisiin liittyvää suositusta.

Perhevapaauudistus tulee voimaan tämän vuoden elokuussa. Uudistuksessa pyritään vanhempien ja työelämän tasa-arvoa. Myös perheiden moninaisuuden huomioiminen on tärkeää. Konkreettinen tavoite on nostaa isien pitämien perhevapaiden määrää. Uudistuksesta pyritään tiedottamaan kattavasti ja tavoitteiden toteutumista seurataan.

Sukupuolen moninaisuus

Tasa-arvolaissa on ollut vuodesta 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-arvovaltuutettu nostaa kertomuksessaan esiin esimerkiksi sukupuolen mukaan eriteltyihin tiloihin ja palveluihin liittyvää problematiikkaa. Näitä kysymyksiä on tarpeellista tarkastella jatkossa tasa-arvolain toimivuutta arvioitaessa.

Tasa-arvovaltuutettu kiinnitti jo vuonna 2018 julkaistussa kertomuksessa huomiota sukupuolivähemmistöihin kuuluviin lapsiin ja nuoriin kohdistuvaan kiusaamiseen ja häirintään. Tämä on edelleen vakava ongelma ja vaatii panostusta laajasti valtionhallinnon eri sektoreilta.

Tasa-arvovaltuutettu esittää monia seksuaaliseen ja sukupuoleen perustuvaa häirintää koskevia suosituksia. Esimerkiksi häirinnän uhrin oikeusturvaa on parannettava. Nykytilaa ja uhrien pääsyä oikeuteen tulisi selvittää ja selvityksen pohjalta arvioida muutostarpeita. Lisäksi tasa-arvolain oppilaitoksia sekä tavaroiden ja palvelun tarjoajia koskevissa syrjinnän erityiskielloissa on todettava nimenomaisesti, että tietoon tulleeseen häirintään puuttumatta jättäminen katsotaan syrjinnäksi. Tasa-arvovaltuutettu myös suosittelee, että tasa-arvolain 6 §:ään on lisättävä työnantajan velvoite ennaltaehkäistä seksuaalista ja sukupuoleen perustuvaa häirintää. Lisäksi häirintätilanteita koskevat ohjeet tulee sisällyttää osaksi työpaikan tasa-arvosuunnitelmaa tai tasa-arvosuunnitelmasta tulee ilmetä ohjeiden olemassaolo ja miten ne ovat työntekijöiden löydettävissä. Tämä velvollisuus tulisi myös kirjata tasa-arvolain 6 a §:n mukaista tasa-arvosuunnittelua koskeviin säännöksiin.

Erilaisten alakohtaisten selvitysten ja esimerkiksi Tasa-arvobarometri 2017 tietojen perusteella seksuaalinen häirintä ja vihapuhe ovat laajoja, koko yhteiskuntaa läpileikkaavia ilmiöitä. Ne kohdistuvat erityisesti nuoriin naisiin ja erilaisiin vähemmistöryhmiin kuuluviin. Hallituskauden aikana tehdyn pyöreän pöydän keskustelujen valmistelun ja toteutettujen keskustelujen myötä on hahmottunut, että monilla aloilla on 2017 Me Too-kampanjan jälkeen laadittu oppaita ja ohjeistuksia mutta ohjeistukset ja suositukset ne eivät näytä jalkautuvan kovin hyvin ja kynnys ilmoittaa koetusta häirinnästä on korkea. On vain vähän tietoa siitä, miten hyvin työpaikoilla on onnistuttu ratkaisemaan tai hoitamaan häirintätapauksia.

Istanbulin sopimus ohjaa naisiin kohdistuvan ja sukupuolistuneen väkivallan ehkäisytyötä Suomessa. Valtuutetun suositukset kohdentuvat nimenomaan seksuaalisen ja sukupuoleen liittyvän häirinnän ehkäisemiseen ja lainsäädännön kehittämiseen. Alkuvuonna valmistunut Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelma vuosille 2022-25 (https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163902) sisältää myös seksuaaliseen häirintään liittyviä erityisesti koulutussektorilla.

Hallituskauden aikana on toteutettu tasa-arvo-ohjelmaan liittyen pyöreän pöydän keskusteluja seksuaalisen häirinnän ehkäisemisestä työympäristöissä ja pelastusalalla. Toimia jatketaan syksyllä siten, että ministerit kutsuvat urheilun ja kulttuurisektorin päättäjiä keskustelemaan ja arvioimaan tarvittavia toimia sekä sitoutumaan niihin (kaksi eri tilaisuutta; OKM ja STM). Lisäksi naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaohjelman puitteissa on syksyllä 2021 toteutettu kampanja ja tänä vuonna rahoitetaan nuoriin kohdistuvaa työtä digitaalisen väkivallan ehkäisemiseksi (OM) sekä tiedotetaan seksuaalirikoslainsäädännön uudistuksista.

Lainsäädäntömuutoksia seksuaaliseen väkivaltaan ja vihapuheeseen on jo tehty ja joitakin on eduskunnassa parhaillaan käsiteltävänä. Seksuaalirikoslainsäädännön uudistuksessa seksuaalisen ahdistelun rangaistavuutta laajennettaisiin myös muihin kuin koskettelutekoihin ja raiskauksen kriteeristöä muutettaisiin. Hallituksen esitys HE 13/2022 on eduskunnassa käsiteltävänä. Hallituksen esitys sukupuolen sisällyttämisestä rangaistuksen koventamisperusteisiin (HE 7/2021) on myös käsiteltävänä eduskunnassa. Maalittaminen liittyy muun muassa sukupuolittuneeseen vihapuheeseen. Eduskunta on hyväksynyt hallituksen esityksen (HE 226/2020 vp) laittoman uhkauksen syyteoikeutta koskevan pykälän muuttamista niin, että laiton uhkaus olisi virallisen syytteen alainen, kun se kohdistuu henkilöön hänen työtehtäviensä vuoksi.

ILOn yleissopimukseen työhön liittyvän väkivallan ja häirinnän ehkäisemisestä liittyvän komission valtuuttamispäätösehdotuksen käsittelyssä on saatu neuvoston oikeuspalvelun kirjallinen lausunto. Asiaa on viimeksi käsitelty työryhmässä helmikuussa 2022 ja sitä käsitellään mahdollisesti TSTK-neuvostossa kesäkuussa. Sopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskeva hallituksen esitysluonnos lähtee siitä,

ettei yleissopimus aiheuta lainsäädäntömuutoksia/uutta lainsäädäntötarvetta Suomessa. Yleissopimuksen myötä sitoudutaan sen tavoitetasoon, ja ratifioinnista seuraa mm. velvollisuus raportoida toimeenpanosta ILOlle. (STM, yhteistyö TEM:in kanssa).

Tasa-arvo kouluissa ja oppilaitoksissa

Sosiaali –ja terveysministeriö pitää erittäin tärkeänä, että myös kouluissa häirinnän uhrin oikeusturvaa parannetaan. Tasa-arvovaltuutetun esiin nostamat toimenpiteet oppilaitoksissa ovat erittäin kannatettavia.

Tasa-arvovaltuutetun kertomuksessa on myös varhaiskasvatukseen liittyviä suosituksia, muun muassa varhaiskasvatusta koskevien edistämisvelvoitteiden lisääminen varhaiskasvatuslakiin.

Hallitusohjelmassa esitetään tasa-arvosuunnitteluvelvoitetta laajennettavaksi oppilaitoksista varhaiskasvatukseen. Tähän liittyen STM:ssä on valmisteltu virkatyönä tasa-arvolain muuttamista koskeva hallituksen esitysluonnos. Lähtökohtaisesti varhaiskasvatuksessa tasa-arvosuunnitelman laatimisvelvoite on toimipaikkakohtainen. Varhaiskasvatuksen eri toimintamuodot on kuitenkin otettu huomioon siten, että perhepäivähoidon ja kunnallisen avoimen varhaiskasvatuksen osalta kunta laatisi yhteistyössä alueensa toimijoiden kanssa toimijoille yhteiset tasa-arvosuunnitelmat. Lähtökohtana on, että tasa-arvosuunnitelmia tarkasteltaisi vuosittain. Tasa-arvosuunnitelma voidaan laatia korkeintaan kolmeksi vuodeksi kerrallaan.

Esityksessä on otettu huomioon lasten oikeus saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin. Tasa-arvosuunnitelmia laadittaessa tulisi kiinnittää huomiota lasten osallisuuteen. Lapsilla tulisi olla mahdollisuus osallistua suunnitelman laatimiseen lasten ikä ja kehitys huomioon ottaen.

Varhaiskasvatuksen tasa-arvotyössä ja tasa-arvosuunnittelussa tulee ottaa huomioon kaikki lapset sukupuolesta riippumatta. Tämä on pyritty turvaaman siten, että tasa-arvolain sukupuoli-identiteettiin ja sukupuolen ilmaisuun perustuvan syrjinnän ennaltaehkäisyä koskeva säännös laajennettaisi koskemaan varhaiskasvatusta.

Tasa-arvovaltuutetun suositus opetuksen järjestäjien riittävän tasa-arvo-osaamisen turvaaminen on tärkeä tavoite. Hallituksen ja työmarkkinakeskusjärjestöjen samapalkkaisuusohjelman (2020-2023) osana toteutetaan laaja segregaation purkamiseen liittyvä hanke, joka pyrkii vähentämään työelämän ja koulutuksen segregaatiota. Segregaatiolla on yhteys muun muassa sukupuolten palkkaeroihin. Opetuksen järjestäjien tasa-arvo-osaaminen on tärkeä osa segregaation purkamista.

Lopuksi

Kesäkuussa alkaa VN TEAS -hanke, jossa tullaan arvioimaan hallituksen tasa-arvo-ohjelmia sukupuolten tasa-arvon edistämisen välineenä vuodesta 2012 lähtien. Tavoitteena ei ole ohjelmien yksittäisten toimenpiteiden toteutumisen arviointi, vaan tasa-arvo-ohjelmien vaikuttavuuden selvittäminen. Lisäksi arvioinnin tulee sisältää kehittämisehdotuksia siitä, millaisilla välineillä hallitus parhaiten voi edistää sukupuolten tasa-arvoa. Arvioinnissa tulee myös ehdottaa tapoja, joilla kansalaisyhteiskunta ja tutkimustieto ovat parhaiten integroitavissa sukupuolten tasa-arvon edistämiseen.

Tänä kesänä valmistuu myös tasa-arvopoliittinen selonteko. Valmistelua on ohjannut pyrkimys laatia tasa-arvopolitiikan pitkän ajan strategista suunnittelua tukeva asiakirja, joka on vahvasti perus- ja ihmisoikeusperustainen. Selonteossa asetetaan yli hallituskausien kurkottavat kansalliset tasa-arvopoliittiset tavoitteet, jotka Suomesta ovat puuttuneet ja joita tasa-arvovaltuutettu on alun perin ehdottanut.

Tasa-arvovaltuutetun kertomus 2022 ja nämä hankkeet antavat meille tärkeää tietoa ja hyviä suuntaviivoja tasa-arvolain ja –politiikan kehittämiseen.

Johtaja Tanja Auvinen
STM/työ- ja tasa-arvo-osasto/ tasa-arvoyksikkö