professori (emerita) Kevät Nousiainen

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Kiitän mahdollisuudesta lausua tasa-arvovaltuutetun kertomuksesta eduskunnalle (2022). Kiinnitän lausunnossani huomiota etenkin *oikeussuojaa syrjintäasioissa, sukupuolta koskevia merkityksiin* sekä *palkkasyrjintää koskeviin tasa-arvovaltuutetun havaintoihin ja suosituksiin*. Jaan pitkälti valtuutetun käsitykset siitä, että raskaussyrjintä on yleistä etenkin määräaikaisten työsuhteiden yhteydessä, että tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta haastetaan uudella tavalla, että translainsäädännön uudistus tulee toteuttaa pikaisesti, ja että koulujen tasa-arvotyö on erittäin tärkeätä. Näitä kysymyksiä en tarkastele lähemmin.

Uhrin oikeussuoja syrjintää vastaan

Totesin aiemmin tänä vuonna työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle antamassani lausunnossa valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisesta selonteosta, että *sukupuolisyrjinnän uhrien oikeussuoja on heikko. Erityisen huono on moniperusteisen ja risteävän syrjinnän uhrien oikeussuoja.* Tasa-arvovaltuutetun selonteko eduskunnalle käsittelee laajasti oikeussuojan ongelmaa, ja valtuutettu tekee ehdotuksia oikeussuojan kehittämiseksi.

Syrjinnän estämiseen liittyvät keskeisesti lait tasa-arvolaki (609/1986) ja yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) sekä niihin liittyvät lait tasa-arvovaltuutetusta (1328/2014) ja yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014) sekä laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta (1327/214). Näissä laeissa säädetään syrjintäkieltojen valvonnasta ja uhrin asemasta Kokonaisuus on epäjohdonmukainen ja tarjoaa heikon suojan syrjinnän uhreille. Tasa-arvovaltuutetun toimivalta on kansainvälisesti vertaillen hyvin kapea. Tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain mukaisen syrjinnän uhrien asemassa on perusteettomia eroja. Lautakunta ei nykymuodossaan toimi ns. matalan kynnyksen oikeussuojakeinona.

Tasa-arvovaltuutettu ei ole oikeussuojaelin. Valtuutettu ei voi määrätä sanktioita tai kieltää syrjintää. Valtuutetulla on kyllä oikeus avustaa syrjinnän uhria, mutta oikeus rajoittuu ennakkotapaustyyppisiin tilanteisiin, eikä valtuutettu ole koskaan käyttänyt tätä toimivaltaansa. Valtuutetulla ei ole itsenäistä oikeutta viedä syrjintätapauksia ratkaistavaksi tuomioistuimeen tai lautakuntaan. On kansainvälisesti harvinaista, ettei tasa-arvovaltuutetun toimivalta on näin kapea.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta ymmärretään usein ’kvasituomioistuimeksi’. Lautakunta voi ratkaista asioita ja vahvistaa sovintoja. *Sukupuolisyrjinnän uhrilla, toisin kuin muun tyyppisen syrjinnän uhrilla, ei kuitenkaan ole oikeutta itsenäisesti viedä syrjintätapausta lautakuntaan.* Lautakunnalla ei myöskään ole *oikeutta määrätä hyvitystä* syrjinnän uhrille. Näistä syistä *lautakunta ei ole oikeussuojaelin,* eikä sukupuolisyrjinnän uhrin käytettävissä ole ns. *matalan kynnyksen oikeussuojakeinoa*. Tällaisia oikeussuojakeinoja on Euroopassa laajasti käytössä, ja niitä pidetään syrjinnän uhrin oikeussuojan kannalta keskeisinä. Valtuutettu toteaa, että jo vuoden 2014 syrjintälainsäädännön uudistuksen yhteydessä perustuslaki- sekä työelämä- ja tasa-arvovaliokunnat toivoivat yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan kehittyvän aidoksi matalan kynnyksen oikeussuojakeinoksi, johon syrjintää epäilevät voisivat tuoda asiansa käsiteltäväksi ja jolla olisi toimivalta määrätä hyvitys. Näin ei ole tapahtunut. Pidin matalan kynnyksen oikeussuojakeinoja tarpeellisena vuonna 2014, ja olen edelleen tällä kannalla. Yhdenvertaisuuslain osauudistuksen yhteydessä selvitetään hyvityksen määräämistä lautakunnassa. Olen täysin yhtä mieltä tasa-arvovaltuutetun kanssa siitä, että lautakunnan tehtäviä ja toimivaltaa tulisi laajentaa aidon matalan

kynnyksen oikeussuojakeinon suuntaan. Olen myös samaa mieltä siitä, että asiasta tulisi saada kattava selvitys.

Valtuutettu suosittelee myös, että *yksittäisellä syrjinnän uhrilla tulisi olla oikeus viedä asia yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan*. Suomen oikeuden mukaan yhdenvertaisuuslain kattamissa syrjintätapauksissa uhrilla on tällainen oikeus, joka puuttuu sukupuolisyrjinnän uhreilta. Oikeus viedä tasa-arvolain mukaisia syrjintätapauksia lautakuntaan on vain tasa-arvovaltuutetulla ja työmarkkinoiden keskusjärjestöillä. Tasa-arvovaltuutettu toteaa kertomuksessaan, että valtuutettu on vienyt lautakuntaan kaksi asiaa, järjestöt eivät yhtään. Valtuutettu katsoo myös, että muidenkin syrjinnän uhreja edustavilla järjestöillä kuin työmarkkinajärjestöillä tulisi olla oikeus saada asia vireille lautakunnassa. Kuten valtuutettu huomauttaa, tätä myös EU:n tasa-arvodirektiivit edellyttävät. Vuonna 2013 yhdessä Outi Anttilan kanssa tekemässämme selvityksessä[1] totesimme, että syrjinnän uhrin oikeus viedä asiansa lautakuntaan kehittäisi lautakuntaa ns. matalan kynnyksen oikeussuojakeinon suuntaan.[2] Kuten valtuutettu toteaa, pelkkä uhrin oikeus viedä syrjintätapaus lautakuntaan ei kuitenkaan riitä tekemään lautakunnasta matalan kynnyksen oikeussuojakeinoa. Nykyisessä muodossaan lautakunta voi antaa kieltokanteen, mutta ei voi määrätä syrjinnän uhrille hyvitystä, eikä kyseessä näin ollen ole oikeussuojakeino. Korvausmahdollisuus on olemassa vain sovinnon yhteydessä. Lautakunnalla tulisi olla oikeus määrätä hyvitys, jotta sitä voisi pitää oikeussuojakeinona.

Tasa-arvovaltuutettu esittää oikeussuojaan muitakin parannuksia. Syrjintäasioiden kanneoikeutta tulisi valtuutetun mielestä laajentaa *sallimalla yksilökanteiden rinnalla ryhmäkanne*, ja *valtuutetulla tulisi olla oikeus nostaa kanne omissa nimissään*. Näitä uudistuksia ehdotimme vuonna 2013 tehdyssä selvityksessä tasa-arvolain valvontasäännösten toimivuudesta. Ryhmäkanne olisi käyttökelpoinen etenkin käsiteltäessä sellaisia syrjintäepäilyjä, joissa potentiaalisia syrjittyjä on paljon, mutta kenelläkään heistä ei ole erityisen suurta intressiä asiassa. EU:n perusoikeusviraston selvityksessä vuodelta 2012[3] pidetään asiavaltuuden laajentamista kollektiivisempaan suuntaan syrjintäasioissa tärkeänä. Kanneoikeuden laajentamista edellyttäisi toteutuessaan myös komission direktiiviehdotuksen COM2021 93 (final) 2021/0059 (COD) 13 artikla, jonka mukaan sekä tasa-arvoelinten että työntekijöiden edustajilla tulisi olla oikeus nostaa useiden työntekijöiden puolesta yksittäisten työntekijöiden suostumuksella. Direktiiviehdotus koskee samapalkkaisuusasioita, mutta valtuutettu katsoo että laajennettu järjestöjen asiavaltuus voisi toteutua myös muissa asiatyypeissä. Tällaisia voisivat mielestäni olla esimerkiksi tavaroiden ja palveluiden tarjontaan liittyvät syrjintäkysymykset.

Vuoden 2013 selvityksessä kiinnitettiin myös huomiota ns. *test case -oikeudenkäyntien* harvinaisuuteen Suomessa. Yleinen etu edellyttää, että myös ns. ’vaikeita tapauksia’ tuodaan tuomioistuimiin. Tällaisia tapauksia uhrin on erityisen vaikea ajaa oikeusteitse. Oikeudenkäynnin kuluriski on aina olennainen pidäke, mutta kulujen määrää on erityisen vaikeata ennustaa ’vaikeiden tapausten’ yhteydessä. Tapaus voidaan hävitä, tai kulut määrätä osapuolten itsensä kannettaviksi. On käytännön esimerkkejä oikeudenkäynneistä, joissa syrjinnän uhri on voittanut oikeudenkäynnin, mutta kumpikin osapuoli on määrätty kantamaan kulunsa, koska asia on ollut epäselvä.

[1] Anttila, O., Nousiainen, K. (2013) Selvitys tasa-arvolain valvontasäännösten toimivuudesta. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:44.
[2] Anttila, O. ja Nousiainen, K. 2013, s. 99.
[3] FRA Access to justice in cases of discrimination in the EU: Steps to further equality, 2012.

Tasa-arvovaltuutettu esittää, että *valtuutetulla tulisi olla itsenäinen kanneoikeus*. Hän perustelee tätä etenkin sillä, että kantajan rooli testitapauksissa kuuluu pikemmin valtuutetulle kuin syrjinnän uhrille. Olen samaa mieltä valtuutetun kanssa. Lisäksi valtuutetun itsenäistä kanneoikeutta voisi mielestäni perustella sillä, että myös ns. *yleisen syrjinnän* tapauksissa pitäisi EU-oikeuden mukaan voida määrätä oikeasuhtainen, tehokas ja varoittava sanktio. Sanktio tulee voida määrätä myös syrjintäasiassa, jossa ei ole yksilöitävissä olevaa uhria (’yleinen syrjintä’), kuten EU-tuomioistuin totesi asiassa C-54/07 Feryn. Asia koski etnistä syrjintää, mutta se ilmentää yleistä oikeusperiaatetta ja koskee siis myös sukupuolisyrjintää. Suomen oikeuden mukaan tasa-arvovaltuutettu voi käsittääkseni viedä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan ’yleisen syrjinnän’ tapauksen, ja lautakunta voi kieltää jatkamasta menettelyä. EU-oikeuden näkökulmasta tämä ei kuitenkaan ole riittävää, koska tarjolla ei ole mahdollisuutta määrätä EU-oikeuden mukaista sanktiota ja korvausta uhrille.

Tasa-arvovaltuutettu kiinnittää huomiota siihen, *ettei valtuuetulla ole toimivaltaa risteävän syrjinnän asioissa* silloinkaan, kun sukupuoli on yksi, keskeinenkin syrjinnän elementti. Kuten valtuutetun kertomuksessa huomautetaan, EU-komissio lähtee ehdotuksessaan palkka-avoimuusdirektiiviksi siitä, että palkkasyrjinnässä on otettava huomioon myös mahdolliset muut syrjintäperusteet. Nykyinen järjestely, jossa toimivalta risteävän syrjinnän tilanteissa kuuluu vain yhdenvertaisuusvaltutetulle, on kestämätön. Lainsäädäntö antaa erityisen huonon oikeussuojan risteävän syrjinnän uhreille, joihin kohdistuva syrjintä voi olla vakavampaa kuin vain yhdestä syrjintäperusteesta johtuva syrjintä.

EU-oikeuden mukaan jäsenvaltioilla on velvollisuus tarjota syrjinnän uhrille oikeussuojaa[4], mikä sisältää uhrin oikeuden saada *korvaus (reparation) ja mahdollinen hyvitys (compensation)* kärsimästään vahingosta ja loukkauksesta. Hyvitys on korvaus uhriin kohdistuvasta ihmis- ja perusoikeuden loukkauksesta. Oikeus korvaukseen uhrin kärsimästä vahingosta riippuu muiden lakien (vanhingonkorvauslain, työsopimuslain) mukaisista korvausmahdollisuuksista. Hyvin harvoissa tapauksissa (virantäytön yhteydessä tapahtunut syrjintä) Suomen oikeus tarjoaa uhrille mahdollisuuden restituutioon vahvassa mielessä. Näin on lähinnä virantäytön yhteydessä.

Tuomioistuimet käsittelevät vain harvoja hyvityskanteita. Valtuutetun kertomuksen mukaan käräjäoikeuksissa nostettiin vuosina 2015-2018 yhteensä 66 hyvityskannetta, jotka liittyivät syrjintään sukupuolen perusteella. Nämä kanteet liittyivät lähinnä työelämään, ja 30 niistä koski virkavalintaa tai tehtävän täyttöä. Tehtäväntäyttöä koskevista kanteista 17 oli saman mieshenkilön tekemiä. Hallinto-oikeuksiin vietiin samana aikana 45 tasa-arvolakiin perustuvaa asiaa, joista suurin osa koski virkavalintaa (29-30).

Valtuutettu huomauttaa, että korkea kuluriski selittää tapausten vähäisyyttä. Kantajan (syrjinnän uhrin) voittamissa jutuissa kulujen mediaani oli 7459 euroa, vastaajan (syrjinästä epäillyn) voittamissa jutuissa 12760 euroa.Valtuutettu huomauttaa, että hyvityksenä määrättävä summa on useimmiten 5000 eurosta 10000 euroon. Syrjintäkanne hävitään usein. Vuonna 2020 toteutetun selvityksen mukaan vuosina 2015-2019 tuomioistuimiin tuotiin vain 103 sukupuolisyrjintään liittyvää tapausta, ja näistä uhri voitti 18 ja hävisi 50 tapausta. Uhrit siis voittivat alle viidenneksen

[4] Ks. Esimerkiksi Tobler, Christa Remedies and sanctions in EC non-discrimination law, European Communities 2005. Alkuperäinen työelämän tasa-arvodirektiivi 76/207/EEC vaati vain, että tuli olla olemassa nostaa kanne, mutta vaatimusta tarkennettiin von Colson ja Kamann asian (C- 14/83) yhteydessä, jossa vahvistettiin että uhrilla tule olla oikeus henkilökohtaiseen oikeussuojaan. Uhrin oikeus ioikeussuojakeinoon on EU-oikeudessa itsenäinen oikeusperiaate.

ja hävisivät puolet nostamistaan kanteista.[5] Käytännössä on esiintynyt tapauksia, joissa jutun voittanut syrjinnän uhri on määrätty kantamaan omat kulunsa, koska asia on ollut epäselvä. Uhri siis maksaa näissä tapauksissa siitä, että hänen todetaan joutuneen syrjityksi.

Voi kysyä, *onko hyvitys ole EU-oikeuden mukainen 'tosiasiallinen ja tehokas korvaus'*. Hyvityksen määrä riippuu monista seikoista: syrjinnän laadusta ja laajuudesta, kestosta sekä samasta teosta muun lainkohdan perusteella maksettavasta korvauksesta. Hyvityksen määrää voidaan alentaa säädetystä enimmäismäärästä tai poistaa kokonaan, 'jos se harkitaan kohtuulliseksi ottaen huomioon rikkojen taloudellinen asema ja pyrkimykset estää tai poistaa menettelyn vaikutukset sekä muut olosuhteet'.

EU-oikeuden mukaan jäsenvaltion tulee ottaa käyttöön toimeenpiteet, joilla 'varmistetaan tosiasiallinen ja tehokas korvaus', tai jos jäsenvaltio niin päättää 'hyvitys'. Korvauksen menetyksistä ja vahingoista on oltava *varoittava ja oikeasuhtainen kärsittyyn vahinkoon nähden'*[6]. Tasa-arvolain mukainen hyvitys voidaan määrätä tilanteissa, joissa uhri on oikeutettu korvaukseen myös esim. työsopimuslain tai vahingonkorvauslain perusteella. Näin pitäisikin työelämän syrjinnän tilanteissa tehdä, koska muuten hyvitys ei ole EU-oikeuden edellyttämä tosiasillinen ja tehokas, varoittava ja oikeasuhtainen korvaus aiheutuneista menetyksistä ja vahingoista. Käsitykseni on, *etteivät Suomessa määrättävät hyvitykset välttämättä ole EU-oikeuden edellyttämiä tosiasiallisia, tehokkaita ja varoittavia korvauksia*.

On myös huomattava, ettei tasa-arvolain mukaisilla viranomaisilla ole velvollisuutta ilmoittaa syrjintätapauksia syytteeseen pantaviksi, kuten työsuojeluviranomaisilla on. Tästä syystä syytteitä rikoslain työsyrjintärikoksista ehkä tehdään harvemmin tasa-arvolain kuin yhdenvertaisuuslain mukaisen syrjinnän yhteydessä.

Mielestäni on ilmeistä, että *tasa-arvovaltuutetun nykyisillä resursseilla ei ole mahdollista laajentaa valtuutetun tehtäviä merkittävästi*. Aktiivisempi osallistuminen syrjintätapauksiin edellyttäisi lisäresurssointia. Huomauttaisin lisäksi, että 'matalan kynnyksen' oikeussuojakeinojen kehittäminen omalta osaltaan vähentäisi alioikeuksien juttupainetta. Myös suomalaiset alioikeudet ovat aliresurssoituja, mikä hidastaa kohtuuttomasti oikeudenkäyntejä.

Pidän hyvänä myös valtuutetun ehdotusta, jonka mukaan valtuutetun puoleen kääntyneen henkilön henkilötiedot vaoitaisiin pitää salassa, samaan tapaan kuin työsuojeluilmoituksen tehneiden henkilötiedot pidetään.

Puutteelliset sukupuolivaikutusarvioinnit – mitä merkityksiä sukupuolelle annetaan

Tasa-arvovaltuutetun kertomus viittaa useissa kohdin sukupuolivaikutusten arvioinnnin puutteisiin. Etenkin näin on perhevapaauudistusta koskevan selostuksen ja suositusten yhteydessä. Valtuutettu toteaa, ettei sukupuolineutraali kieli tunnista tarvetta raskaus- ja äitiyssuojeluun. Sukupuolineutraalia politiikkaa pidetään usein osaselityksenä sille, että Suomea huomautetaan toistuvasti naisten oikeuksiin liittyvien ihmisoikeussopimusten valvonnan yhteydessä sukupuolisensitiivisyyden puutteesta sopimusten täytäntöönpanossa.

[5] Taulukko *Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolain mukaiset riita-asiat käräjäoikeuksissa 2015-2019, teoksessa* Nieminen, K. , Jauhola, L, Lepola, K, Rantala. K, Karinen, R. and Luukonen, T. *Aidosti yhdenvertaiset. Yhdenvertaisuuslain arvioin*ti 2020: 50, Valtioneuvoston kanslia 2020, s. 61.

[6] Työelämän tasa-arvodirektiivi (2006/54/EY), 18 artikla.

Valtuutetun tavoin pidän perusteltuna, että perhevapaauudistuksessa pyritään saattamaan eri perhemuodot yhdenvertaiseen asemaan perhevapaiden suhteen. On myös toivottavaa, että perhevapaat jakautuvat nykyistä tasaisemmin vanhempien välillä. Tätä edistää se, että oikeutta siirtää vanhempainvapaata toiselle vanhemmalle rajoitetaan.

Äitejä uudistus kuitenkin kohtelee huonosti. Perhevapaauudistuksella luvutaan äitiys- ja isyyslomista. Äitiysvapaan (105 arkipäivää) sijaan tulee lyhyempi raskausvapaa (40 arkipäivää), jonka jälkeen vanhemmille on tarjolla vanhempainvapaata, jonka käyttämisestä he voivat sopia. Valtuutettu pitää ratkaisua ongelmallisena äitiyssuojelun näkökulmasta, ja huomauttaa että esimerkiksi ILO:n äitiyssuojelusopimuksen No 183 mukaan synnytyksen jälkeinen pakollinen loma on vähintään kuusi viikkoa. On huomattava, että EU:n uusittu vanhempainvapaata koskeva direktiivi (2019/18/EU) ei koske äitiysvapaata. Raskaussuojeludirektiivi (92/85/ETY) jää edelleen voimaan. Direktiivi suojaa raskaana olevaa, äskettäin synnyttänyttä ja imettävää työntekijää. Direktiivin mukaan tällaiselle työntekijälle on turvattava oikeus vähintään 14 viikon pituiseen yhtämittaiseen äitiysvapaaseen, ja sen oikeusperuata on työsuojelullinen.

Historiallisesti raskauden ja äitiyden suojelun nimissä naisia on suojeltu tarpeettomasti, heidän itsemääräämisoikeutensa ja intressiensä vastaisesti. EU:ssa ehdotus raskaussuojeludirektiivin korvaamisesta entistä pitemmän äitiysloman tarjoavalla uudella direktiivillä kaatui, koska sitä pidettiin naisia holhoavana. Raskaussuojelu ei kuitenkaan ole tarpeeton historiallinen jäänne. Raskaus on fysiologisesti erikoislaatuinen tila, joka ei ole sairaus, mutta johon liittyy riskejä. Raskaana olevan naisen ja sikiön ja myös imettävän äidin ja lapsen suhde on erityinen.

Suomen uusittujen perhevapaasäännösten mukainen 40 raskausvapaa alkaa aikaisintaan 30 ja viimeistään 14 päivää ennen laskettua synnytystä. Synnytyksen jälkeinen raskausvapaa olisi hyvin lyhyt. Raskaussuojeludirektiivin mukainen 14 viikon vapaa otetaan huomioon niin, että työntekijä saa 14 viikon aikana raskausvapaan alkamisesta tehdä työnantajan luvalla vain työtä, joka ei vaaranna hänen eikä sikiön tai syntyneen lapsen turvallisuutta (TSL 4:2). Viime kädessä työnantaja päättää siitä, voiko äiti työskennellä suoja-aikana. Raskaussuojeludirektiivin vaatimusten täyttämiseksi sairausvakuutuslakiin otettiin säännös, jonka mukaan raskaana olevalla ja synnyttäneellä vanhemmalla on on kuitenkin aina oikeus saada yhtäjaksoisesti raskaus- ja vanhempainrahaa 105 arkipäivältä. Tämä säännös siis sisältyy sairausvakuutuslakiin, ei työsopimuslakiin. Taloudelliset seikat voivat vaikuttaa siihen, että työntekijä palaa työhön hyvin pian synnytyksen jälkeen, jos siihen on mahdollisuus. Imetyksen järjestämiseen ei työpaikoilla ole juuri kiinnitetty huomiota, koska käytännössä imettävät äidit ovat yleensä olleet perhevapaalla. Äidit kokevat todennäköisesti erittäin vahvaa sosiaalista painetta imettää lasta noin puolen vuoden ajan, mikä on WHO:n suositus. Suomessa suositellaan yleisesti kuuden kuukauden täysimetystä. Lainuudistuksen jälkeen työssä käyvien äitien imetysmahdollisuuteen tulee kiinnittää nykyistä enemmän huomiota.

Kun äitiysvapaa lyhenee raskausvapaaksi, joudutaan työ- ja virkaehtosopimuksiin sisältyvät määräykset äitiysloman palkasta neuvottelemaan uudestaan, kuten valtuutettu huomauttaa. Vuoden 2022 työehtosopimusneuvotteluissa näitä neuvotteluja onkin käyty runsaasti.[7] Valtuutettu on oikeassa huomauttaessaan, että vanhempainvapaan aikaista palkkaa tulee maksaa kummallekin sukupuolelle samanpituiselta ajalta, sillä äitien suosiminen olisi syrjintää sukupuolen perusteella.

[7] Tämä on käynyt ilmi tekeillä olevassa STM:n rahoittamassa Työehtosopimusten sukupuolivaikutukset samapalkkaisuuden näkökulmasta -tutkimushankkeessa, josta vastaa tutkimuskonsortio Niklas Bruun ja Kevät Nousainen.

Tätä ongelmaa ei ollut äitiysvapaan aikaisen palkan suhteen. Käytännössä tämä johtaa siihen, *että äitien vanhempainvapaiden aikaiset ansiotulot alenevat.*

Kuten valtuutettu huomauttaa kertomuksessaan, jo sairausvakuutuspäivärahan perustana olevan vuositulon laskutavan muutos vähensi naisten tuloja. Kun vuositulo lasketaan raskausvapaata edeltävältä ajalta, siihen vaikuttavat naisten raskausaikana vähentyneet vuorotyö- ja viikonloppulisät sekä raskauskomplikaatioiden vuoksi menetetty työaika. Tasa-arvovaltuutettu huomauttaa myös, että perhevapaat vaikuttavat äitien vuosiloman ansaintaan vuoden 2016 vuosilomalain mukaisesti. Myös perhevapaauudistuksen jälkeen äidit ansaitsisivat isiä vähemmän vuosilomaa. *Perhevapaauudistus siis heikensi äitien oikeuksia.*

Tasa-arvovaltuutettu katsoo, että *sukupuolivaikutusten arvointi on ollut perhevapaauudistuksen yhteydessä puutteellista.* Myös naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisia toimia arvioitaessa on todettu, ettei kansainvälisten sopimusten täytäntöönpano ole ollut sukupuolisensitiivistä. Ongelma on yhdistetty sukupuolineutraalin lainsäädännön ihanteeseen.

Mielestäni tulisi kiinnittää huomiota siihen, ettei Suomen lainsäädännössä ole kiinnitetty huomiota sukupuolen (sex) ja sosiaalisen sukupuolen (gender) erotteluun. Erottelu on kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja EU:n oikeudessa yleinen. Esimerkiksi Istanbulin sopimuksen 3 artikla on käännetty suomeksi niin, ettei tämä ero ilmene. Artiklan 3 c englanninkielisen version mukaan ’“gender” shall mean the socially constructed roles, behaviours, activities and attributes that a given society considers appropriate for women and men’. Suomenkielisessä kännöksessä ’gender’ käännetään sanalla ’sukupuoli’, vaikka määritelmä nimenomaan viittaa sosiaaliseen sukupuoleen. Englanninkielinen 3 d artikla määrittelee, että’ “gender-based violence against women” shall mean violence that is directed against a woman because she is a woman or that affects women disproportionately’. Suomenkielisessä käännöksessä puhutaan "sukupuoleen perustuvasta naisiin kohdistuvasta väkivallasta". Gender tulisi kuitenkin kääntää suomeksi ’sosiaalinen sukupuoli’.

Sukupuoli on oikeudellisesti kaikkea muuta kuin yksiselitteinen termi. Sukupuolisyrjinnän kielto edellyttää esimerkiksi CEDAW -sopimuksen mukaan, että estetään sukupuoleen perustuva poissuljenta ja rajoitukset, jotka heikentävät naisten oikeuksia. CEDAW -sopimus velvoittaa myös muuttamaan sosiaalisia malleja ja käyttäytymistä: ennakkoluuloja, perinteisiä ja muita käytäntöjä jotka olettavat toisen sukupuolen alemmaksi tai ylemmäksi tai käsittävät miesten ja naisten roolit stereotyyppisiksi. Kansainvälisen ja EU:n oikeuden mukaan käsiteparin sex-gender avulla pyritään poistamaan käytäntöjä, jotka perustuvat virheellisiin ja syrjiviin oletuksiin. Etenkään raskauteen, synnytykseen ja imetykseen liittyvää oikeasuhtaista erilliskohtelua ei pidetä syrjintänä. Suomalaisen lainsäädännön sukupuolineutraali lähestymistapa peittää tämän näkyvistä.

Esimeriksi rotu ja etninen alkuperä on syrjintäperusteena sukupuolta yksinkertaisempi. YK:n rotusyrjinnän kieltävän yleissopimuksen (CERD) johdannnosa todetaan yksiselitteisesti, että kaikki opit rotueroihin sisältyvästä ylemmyydestä ovat ’tieteellisesti vääriä, moraalisesti tuomittavia, sosiaalisesti epäoikeudenmukaisia ja vaarallisena’. Siksi millekään rotuun perustuvalle erilliskohtelulle ei ole teoreettista tai käytännöllistä oikeutusta. Tämä on myös esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kanta.

3) Työelämän oikeussuoja

Sukupuoleen perustuva palkkasyrjintä on erityisen sitkeä ongelma. Kuten tasa-arvovaltuutetun kertomuksessa todetaan, on periaattessa ollut selvää 1960-luvulta alkaen, että samanarvoisesta

työstä tulee maksaa sama palkka. Suomessa työmarkkinat jakaantuvat vahvasti nais- ja miesaloihin ja -tehtäviin, mutta pelkästään tämä ei oikeuta palkkaeroa. Palkan syrjimättömyyttä arvioidaan vertaamalla naisten ja miesten tekemää työtä toisiinsa. Jos työiden samanarvoisuudesta ei muuten synny yksimielisyyttä, arviointi on viime kädessä tuomioistuimen tehtävä. Euroopan komission mukaan keskeiset samapalkkaisuuden ongelmat liittyvät siihen, ettei töiden samanarvoisuutta arvioida ja oteta huomioon palkkauksessa, ja että työmarkkinoilla esiintyy välillistä palkkasyrjintää. Välitön palkkasyrjintä samaa työtä tekevien kesken on suhteellisen harvinaista. EU:n palkka-avoimuutta koskevan direktiiviluonnoksen mukaiset säännökset suuntautuvat juuri samanarvoisen työn ja välillisen palkkasyrjinnän kysymyksiin.

On ilmeistä, ettei naisten ja miesten palkkaero kokonaisuudessaan johdu syrjinnästä. Oikeudellisesti on myös selvää, ettei taloustieteestä omaksuttu tapa arvioida ’selittämättömiä palkkaeroja’ vertaamalla ominaisuuksiltaan samankaltaisten nais- ja miestyöntekijöiden tekemään samaa työtä ja siitä saatavaa palkkaa ole oikeudellisesti riittävä. Samaa palkkaa tulee maksaa ei vain samasta vaan samanarvoisesta työstä. Töiden samanarvoisuuden arviointi on edennyt Suomessa valitettavan hitaasti. On myös ilmeistä, että sukupuolten palkka-eriavoisuuden poistaminen vaatii monen tyyppisiä toimia.

Ajankohtaisimmat palkkasyrjinnän torjumiseen liittyvät lainsäädäntöhankkeet liittyvät *palkka-avoimuuteen.* Palkka-avoimuuden lisäämiseen pyritään komission direktiiviehdotuksella (COM(2021)93 final). Ehdotus sisältää sekä palkka-avoimuutta lisääviä että oikeussuojaa vahvistavia ehdotuksia.

Oikeussuojaa vahvistaisi etenkin syrjintää epäilevän oikeus saada tietoa toisen, vertailukelpoisen työntekijän palkasta ja työtehtävistä, Tasa-arvovaltuutettu esitti palkka-avoimuusselvityksessään[8] vuonna 2018, että työntekijä voisi saada työnantajalta kaikki tarpeelliset tiedot, joiden perusteella voidaan arvioida, onko palkkasyrjinnän kieltoa noudatettu. Tämä tarkoittaisi sitä, että palkkasyrjintää epäilevällä työntekijällä olisi oikeus saada työnantajalta verrokin tai verrokkien palkkatiedot. Kirjoitin selvityksen palkka-avoimuuden oikeudellisia edellytyksiä koskevan luvun [9] ja totesin tuolloin, että palkkasyrjinnän estämiseen velvoittavat sekä kansainväliset ihmisoikeussopimukset, EU:n oikeus että Suomen perustuslaki. Syrjiinän estäminen edellyttää nykyistä laajempaa palkkatietojen saatavuutta. Palkkakartoituksen tapaisten menettelyn avulla on mahdollista lisätä palkka-avoimuutta. Katsoin kuitenkin, että syrjintää epäilevällä tulisi olla itsenäinen oikeus saada tieto sen henkilön palkasta ja työtehtävistä, jonka suhteen hän epäilee tulleensa syrjintyksi. Ilman tätä tietoa syrjinnän uhrilla ei ole tehokasta oikeussuojaa. Jos tällaisesta oikeudesta säädetään lailla ja tietosuoja-asetuksen säännöksiä noudatetaan, se on myös perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta hyväksyttävä.

Palkka-avoimuuden lisäämistä on sittemmin käsitelty pääministeri Juha Sipilän kaudella asetetussa kolmikantaisessa palkka-avoimuustyöryhmässä, jonka työ jäi kesken. Pääministeri Sanna Marinin kaudella asetettu toinen palkka-avoimuustyöryhmä esitti loppuraportissaan[10], että työnantajan olisi annettava palkkasyrjintää epäilevälle työntekijälle tämän pyytämät toisen työntekijän palkkatiedot ja muut välttämättömät tiedot, jotta työntekijä voi arvioida, onko palkkasyrjinnän kieltoa noudatettu. Työntekijällä olisi ehdotuksen mukaan salassapitovelvollisuus näiden tietojen suhteen.

[8] Maarianvaara, J. Selvitys palkka-avoimuudesta. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 41/2018.
[9] Nousiainen, K. Palkka-avoimuuden oikeudelliset edellytykset, Maarianvaara, J. 2018, s. 17-39.
[10] STM (2021) Palkka-avoimuustyöryhmän loppuraportti.

Asiasta valmistunut luonnos hallituksen esitykseksi[11] kuitenkin lähtee siitä, että syrjintää epäilevällä itsellään ei olisi itsenäistä oikeutta saada palkkatietoa, vaan hänen tulisi pyytää sitä henkilöstön edustajan välityksellä, tai jos työpaikalla ei olisi henkilöstön edustajaa, tiedot voisi saada tasa-arvovaltuutetun välityksellä. Henkilöstön edustajia olisivat luottamusmiehet, luottamusvaltuutetut, työsuojeluvaltuutetut sekä muut henkilöstön nimeämät edustajat.

Järjestelyllä korvattaisiin nykyinen tasa-arvolain 17 §:n 3 momentti, jonka mukaan verrokin palkkatieto on mahdollista saada vain henkilöstön edustajan välityksellä tasa-arvovaltuutetulta. Lakiehdotus parantaisi henkilöstön edustajien oikeutta saada palkkatietoa. Pidän kuitenkin hyvin valitettavana, että palkkasyrjintää epäilevällä henkilöllä ei olisi itsenäistä oikeutta saada verrokin palkkatietoa. Kuten edellä totesin, töiden samanarvoisuutta koskeva arviointi on edennyt Suomessa hyvin hitaasti. Työpaikoilla eri palkansaajajärjestöt pyrkivät edistämään etenkin omien jäsentensä palkkaetuja, ja voimassa olevien kollektiivisopimusten mukaisia palkkoja pidetään yleisesti itsestään selvästi oikeutettuina. Luottamushenkilöiden palkkasyrjintää koskeva tietämys ei ole erityisen hyvä, eikä palkkatasa-arvoon suhtauduta oikeuksien vaan neuvoteltavien etujen näkökulmasta.[12] Oikeus syrjimättömyyteen on ensisijaisesti yksilön oikeus, ja yksilöllä tulisi olla tehokas oikeussuoja syrjintää vastaan.

[11] Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta.

[12] Saari, M. Samapalkkaisuus – neuvoteltu oikeus. Naisten ja miesten palkkaeriarvoisuus poliittisena ja oikeudellisena kysymyksenä korporatistisessa Suomessa. Helsingin yliopisto 2016.