Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Lausunto Valtioneuvoston tasa-arvopoliittisesta selonteosta. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:X

Kiitän mahdollisuudesta lausua selonteosta. Valtioneuvoston ensimmäinen selonteko annettiin 10 vuotta sitten. Nyt käsillä olevan selonteon on tarkoitus esittää tavoitteet Suomen kansalliselle ja kansainväliselle tasa-arvopolitiikalle 2020-luvun loppuun saakka. Selonteossa esitetään seitsemän tavoitetta. Nämä sisältävät osittain päällekkäisiä teemoja. Esimerkiksi tavoite 1 (Suomi on kaikessa toiminnassaan tasa-arvoinen ja sukupuolisyrjinnästä vapaa yhteiskunta) liittyy läheisesti tavoitteeseen 2 (Suomessa jokainen voi elää ilman sukupuolistunutta väkivaltaa tai väkivallan uhkaa), koska sukupuolistunut naisiin kohdistuva väkivalta määritellään kansainvälisoikeudellisesti syrjinnäksi. Samoin tavoite 4 (Suomessa toteutuu sukupuolten tasa-arvo ja syrjimättömillä työmarkkinoilla maksetaan samaa palkkaa samasta työstä) liittyy läheisesti syrjinnän torjumiseen.

Lausunnossani en käsittelenkin selonteossa esitettyjä tavoitteita etenkin tasa-arvo- ja syrjinnänvastaisen lainsäädännön toimivuuden kehittämisen näkökulmasta. Tämä näkökulma liittyy useimpiin selonteon tavoitteista. Lähimmin huomautukseni liittyvät tavoitteisiin 1, 2 ja 4.

Kuten selonteossa todetaan, tasa-arvolakia on uudistettu vuosina 2005, 2015 ja 2016. Selonteossa ei juuri kiinnitetä huomiota siihen, että tasa-arvolainsäädännön edistäminen on osaksi tapahtunut ja tapahtuu jatkossakin EU:n lainsäädännön vaikutuksesta. Kuluvan vuosikymmenen lopulle ulottuvana ajanjaksona EU:n tasa-arvolainsäädäntö tulee epäilemättä vaikuttamaan selonteon mukaisiin tavoitteisiin ja niiden saavuttamiseen. Esimerkkeinä uusista EU-lainsäädäntöhankkeista, joilla todennäköisesti on vaikutus Suomen oikeuteen vuosikymmenen loppuun mennessä, mainittakoon ns. direktiivi pörssiyhtiöiden hallitusjäsenten sukupuolijakauman tasapainottamisesta[1], jonka Euroopan parlamentti hyväksyi marraskuun 22 päivänä 2022 kymmenen vuoden lainsäädäntöprosessin jälkeen. Alustava kolmikantainen poliittinen yhteisymmärrys on mahdollisesti syntynyt palkka-avoimuutta koskevan direktiivin säätämisestä[2]. Tasa-arvoelimiä koskevien minimivaatimusten asettaminen direktiivillä on komission työohjelmassa. Lisäksi direktiiviehdotus naisiin kohdistuvan väkivallan torjumisesta[3] on annettu maaliskuussa 2022. Useat tasa-arvoselonteossa mainitut tavoitteet liittyvät läheisesti näihin vireillä oleviin EU-oikeudellisiin säännöksiin.

Tasa-arvolain kokonaisuudistus

[1] Direktiiviehdotus julkisesti noteerattujen yhtiöiden toimivaan johtoon kuulumattomien johtokunnan jäsenten sukupuolijakauman tasapainottamisesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä COM/2012/0614 final.

[2] Direktiiviehdotus naisten ja miesten samapalkkaisuuden periaatteen soveltamisen lujittamisesta palkkauksen läpinäkyvyyden ja täytäntöönpanomekanismien avulla COM(2021)93 final.
[3] Direktiiviehdotus naisiin kohdistuvan ja lähisuhdeväkivallan torjumisesta COM(2022) 105 final.

Selonteossa esitetään lainsäädännön kehittämistarpeita, jotka liittyvät työelämän vakaviin tasa-arvo-ongelmiin: sukupuolten työmarkkina-asemaan, raskauteen ja perhevapaisiin, työsuhteiden laatuun, palkkaukseen, työuriin ja -oloihin sekä sukupuoleen perustuvaan syrjintään. Näiden osalta tasa-arvolaki on keskeinen väline. Kuten selonteossa todetaan, laki on ollut voimassa pitkään (se säädettiin alun perin 1986). Lakia on täydennetty ja uudistettu useaan otteeseen. Selonteon mukaan ’on syytä kattavasti selvittää ja arvioida tasa-arvolain kokonaisuuden toimivuutta. Arvion perusteella tulisi valmistella tasa-arvolain kokonaisuudistus kattaen tasa-arvon edistämisen, syrjinnän, oikeussuojan ja valvonnan’.

Kannatan vahvasti selonteon esitystä tasa-arvolain kokonaisuudistuksesta. Ehdotus yhdenvertaisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyvistä laeista (HE148/2022) hyväksyttiin eduskunnassa 30.11.2022. Kuten yhdenvertaisuuslain toimivuuden arvioinnin yhteydessä kävi ilmi, mm. tasa-arvolain mukaiset oikeusturvajärjestelyt ja moniperusteisen syrjinnän uhrien asema edellyttäisivät uudistuksia. Laista on myös monien osittaisuuudistusten jälkeen tullut vaikeaselkoinen. Esimerkiksi lain ns. yleisen syrjintäkiellon (7 §) suhde erityisiin syrjintäkieltoihin ei välttämättä avaudu lukijalle. Lain esityöt ovat myös hankalasti käsiteltäviä, koska niitä liittyy kaikkiin osauudistuksiin.

Kuten selonteossa todetaan, syrjintäkieltojen täytäntöönpano edellyttää myös tehokkaita oikeussuojakeinoja. Sukupuolisyrjintää kokeneen oikeusturvassa on selonteon mukaan ’edelleen joiltakin osin puutteita ja sen parantamista olisi jatkettava’. Esimerkiksi palkkasyrjintää epäilevällä on monenlaisia esteitä nostaa mahdollista syrjintää esille, jotka liittyvät muun muassa tiedonsaantioikeuksiin palkoista. Tietojen saannin ja prosessin moniportaisuus voi nostaa syrjintää epäilevän kynnystä aloittaa selvitysprosessia. olisi myös arvioitava, kuinka raskaussyrjintäsuojaa voisi nykyisestään vahvistaa.

Pidän selonteon ilmauksia oikeussuojan puutteista mietoina. Olen kiinnittänyt huomiota syrjinnän uhrin oikeussuojaan aiemmin tänä vuonna työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle antamissani lausunnoissa valtioneuvoston ihmisoikeusselonteosta sekä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusvaltuutettujen kertomuksista. Toistan seuraavassa ranskalaisin viivoin näihin lausuntoihin sisältyneitä huomioitani. Ne puoltavat mielestäni ajatusta siitä, että tasa-arvolaki tulisi uudistaa, ja että tässä yhteydessä pitäisi kiinnittää erityistä huomiota uhrin tehokkaaseen oikeussuojaan.

- Suomesta puuttuu ns. matalan kynnyksen oikeussuojakeino sukupuolisyrjinnän uhreille. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voisi muodostaa tallaisen oikeussuojakeinon. Nykyisellään lautakunta ei kuitenkaan sellainen ole. Lautakunta on ’kvasituomioistuin’, joka voi ratkaista asioita ja vahvistaa sovintoja. Sukupuolisyrjinnän uhrilta puuttuu kuitenkin itsenäinen oikeus viedä syrjintäasiaa lautakuntaan.
- Tasa-arvovaltuutetun toimivalta on kapea Valtuutettu ei voi määrätä sanktioita tai kieltää syrjintää. Valtuutetun oikeus avustaa syrjinnän uhria rajoittuu ennakkotapaustyyppisiin tilanteisiin, eikä valtuutettu ole koskaan käyttänyt tätä toimivaltaa.
- Suomen oikeus ei tunne syrjintäasioissa ryhmäkannetta, valtuutetun oikeutta viedä syrjintäasia omissa nimissään oikeuteen tai alan järjestöjen kanneoikeutta.
- 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 palkkasyrjintäkanne yksittäisten työntekijöiden suostumuksella.

- Nykyisen lainsäädännön mukaan sukupuolisyrjinnän uhrin käytettävissä on hyvityskanne. Kanteen nostamiseen liittyy huomattava kuluriski. Kanteita nostetaan harvoin.
- Yleinen etu (oikeusvarmuus ja oikeuden kehitys) edellyttää, että myös ns. ’vaikeita tapauksia’ tuodaan tuomioistuimiin. Tällaisia tapauksia uhrin on erityisen vaikea ajaa oikeusteitse.
- . Käsitykseni on, etteivät Suomessa määrättävät hyvitykset välttämättä ole EU-oikeuden edellyttämiä tosiasiallisia, tehokkaita ja varoittavia korvauksia syrjinnästä.

Kaiken kaikkiaan tasa-arvolain mukainen uhrin oikeussuoja on heikko. On myös yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulkasta perusteetonta, että tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain mukainen oikeussuoja eroavat toisistaan.

Sukupuolivaikutusten arviointi ja tasa-arvotieto

Tasa-arvoselonteon maininnat sukupuolivaikutusten arvioinnin lisäämisestä ja tasa-arvoa koskevan tiedon vahvistamisesta ovat erittäin tärkeitä. On huolestuttavaa, että lainvalmistelun yhteydessä sukupuolivaikutusten arviointi on pikemmikin vähentynyt kuin lisääntynyt. Yksi esimerkki puutteellisesta sukupuolivaikutusten arvioinnista käsiteltiin tasa-arvovaltuutetun selvityksessä eduskunnalle aikaisemmin tänä vuonna. Perhevapaauudistukseen liittyvät työ- ja virkaehtosopimusten muutokset saattavat vähentää naisten sopimukseen perustuvia palkkaoikeuksia. Vähintään uudistukseen liittyvät kysymykset ovat työllistäneet huomattavasti työehtosopimusten neuvottelijoita.

Allekirjoitan selonteon huomautuksen, että tasa-arvoa ja sukupuolta koskeva tutkimus omana oppiaineenaan korkeakouluissa ja osana muita tieteenaloja on onnistuneen tasa-arvopolitiikan kannalta välttämätöntä. Olen pitänyt oikeustieteen opetukseen sisältyvää tasa-arvo- ja syrjinnänvastaisen oikeuden opetusta erittäin tärkeänä. Valitettavasti näitä asioita koskevaa säännöllistä oikeustieteellistä opetusta ei ole yliopistojen opetusohjelmissa.

Sukupuolistunut väkivalta

’Sukupuolistuneesta väkivallasta vapaa Suomi’ tavoitetilana merkitsee selonteon mukaan sitä, että naisiin kohdistuva väkivalta ja lähisuhdeväkivalta ovat kaikissa muodoissaan vähentyneet merkittävästi eikä sukupuolistuneen väkivallan uhrina kuole tai menetä terveyttään kukaan. Seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvä ihmiskauppa tunnistetaan sukupuolistuneena väkivaltana ja sitä torjutaantehokkaasti. Väkivallan uhrit saavat apua ja tekijät ohjataan tukipalveluihin. Yhteiskunta tarjoaa erityistä suojaa haavoittuvassa asemassa oleville ihmisille henkilökohtaisen koskemattomuuden varmistamiseksi.

Uusimmat tiedot mm. lähisuhdeväkivallan yleisyydestä ja sen uhrien saamasta avusta eivät ole rohkaisevia. Tilastokeskuksen vuotta 2021 koskevien ennakkotietojen mukaan merkittävä osa naisista ja miehistä on joskus elämänsä varrella kokenut väkivaltaa parisuhteessaaan, ja että etenkin naiset ovat kokeneet toistuvaa, vakavaa väkivaltaa. Toistuvaa väkivaltaa kokeneista parisuhdeväkivallasta kertoi 42 % naisista ja 25 % miehistä. Poliisille asiasta kestoi vain 10 % naisista ja 4 % miehistä. Yleisempää oli, että väkivallasta kerrottiin terveydenhuoltoon, mutta tukipalveluihin hyvin harvoin.[4]

[4] Pietiläinen, M., Keski-Petäjä, M., Lipasti, L., Attila, H. *Perheväkivallan kokemukset yleisiä Suomessa: Sukupuolistunut väkivalta ja lähisuhdeväkivalta Suomessa 2021 -tutkimuksen ennakkotuloksia*. Tilastokeskus 2022.

Nykyisen hallituksen aikana on pyritty vähentämään naisiin kohdistuvaa väkivaltaa mm. rikoslain uudistuksin. Kaikin osin uudistukset eivät aivan toteuta tasa-arvopoliittisen selonteon asettamia tavoitteita, joiden mukaan tulee kiinnittää nykyistä enemmän huomiota haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden asemaan. Selonteossa mm. korostetaan lapsen seksuaalista hyväksikäyttöä koskevien rikosilmoitusten lisääntyneen.

Seksuaalirikoksia koskeva rikoslain 20 luku uudistettiin kuluvana vuonna. Uudistuksella siirryttiin pakon käyttöön perustuvan seksuaalirikosten tunnusmerkistöjen mallista vapaaehtoisuuden puuttumiseen perustuvaan malliin. Uudistus kuitenkin jätti seksuaalisen hyväksikäytön raiskausta lievemmin rangaistaviksi rikokseksi. Uudistuksella tavoiteltiin lapsiin kohdistuvien seksuaalirikoksten rangaistustason nostamista. Raiskauksen tunnusmerkistön soveltamisalaa rajattiin kuitenkin uudistuksen loppuvaiheessa suhteessa seksuaaliseen hyväksikäyttöön. Uudistuksessa pyrittiin painottamaan ihmisoikeuksia, mutta siitä huolimatta mm. uhrin haavoittuva asema tulkittiin kapeasti. Juuri tarkastetussa väitöskirjassaan Minni Leskinen kuvaa uudistusta näin: ’Seksuaalinen hyväksikäyttö on kuitenkin edelleen lievemmin rangaistava kuin raiskaus. (Tämä on) osa treditiota, jossa raiskauksena kriminalisoidaan vain ne kaikkein moitittavimmiksi kuvatut tilanteet, joissa vapaaehtoisuus on täysin mahdotonta, ja hyväksikäyttötekojen vähäisempi moitittavuus perustellaan diskurssilla, jonka mukaan vapaaehtoisuutta ei ole kokonaan poissuljettu’. Uudistus ilmentää valtasuhdesokeutta mm. siiä, että seksin ostaminen 16-17-vuotiaalta jätettiin käytännössä ennalleen rikokseksi, josta voidaan edelleen tuomita sakkoa.[5]

Tasa-arvopoliittisen selonteon tavoitteiden näkökulmasta on myös huolestuttavaa, ettei vihapuhetta koskevaa rikoslain pykälää (11 luvun 10 §) uudistettu vuonna 2022 niin, että sukupuoleen kohdistuva vihapuhe olisi tullut rangaistavaksi teoksi. Tähän liittyvät lausunnossani lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 7/2021 rikoslain muuttamiseksi aikaisemmin tänä vuonna. Totesin tuolloin seuraavaa:

- Rikoslain 6 luvun 5 §:n 1 momentin mukaisiin rangaistuksen koventamisperusteisiin ehdotettiin lisättäväksi teon tekeminen sukupuoleen perustuvista vaikutteista. Tavoitteena oli korostaa sellaisten tekojen moitittavuutta, joiden vaikuttimena on sukupuoleen perustuva viha. Uudistus oli tarpeellinen.
- Sen sijaan ei pidetty tarpeellisena lisätä varsinaisesti vihapuhetta koskevaan rikoslain 11 luvun 10 §:ään (Kiihottaminen kansanryhmää vastaan) sukupuolta rangaistavan vihapuheen perusteeksi. Lakiehdotuksessa katsottiin, ettei sukupuoli soveltunut vähemmistöasemaan liittyvien ’kansanryhmien’ joukkoon.
- Valittu ratkaisu poikkeaa Euroopan unionin naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskevasta direktiiviesityksestä (COM(2022) 105) final[6]. Direktiiviehdotuksen 10 artikla koskee kiihottamista väkivaltaan ja vihaan informaatio- tai kommunikaatioteknologian välinein. Tällainen *cyber incitement to violence or hatred*, joka kohdistuisi sukupuolen perusteella määriteltyyn joukkoon tai yksittäiseen joukon jäseneen levittämällä yleisölle kiihotusmateriaalia, tulisi kriminalisoida jäsenvaltioissa.

[5] Leskinen, M. *Seksuaalinen itsemääräämisoikues: Rikosoikeuden muutos ja feministisen oikeusfilosofian mahdollisuus*. Turun yliopisto 2022, s.116.
[6] COM(2022) 105 final 2022/0066 (COD) Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on combating violence against women and domestic violence {SEC(2022) 150 final} - {SWD(2022) 60 final} - {SWD(2022) 61 final} - {SWD(2022) 62 final} - {SWD(2022) 63 final}.

Samapalkkaisuus

Tasa-arvoselonteon 4 tavoitteen mukaan Suomessa toteutuu sukupuolten taloudellinen tasa-arvo ja syrjimättömillä työmarkkinoilla maksetaan samaa palkkaa samasta työstä. Tavoitteena on palkkaeron puolittaminen 2020-luvun loppuun mennessä. Työmarkkinoilla maksetaan vaativuudeltaan samanarvoisesta työstä samaa palkkaa.

Kuten selonteossa mainitaan, sama palkka tulee maksaa sekä samasta että samanarvoisesta työstä. Tasa-arvolain toimivuus tulisi tältä osin arvioida ja toteuttaa tarvittavat muutokset. Palkkasyrjintään tulisi puuttua, eriarvoistavia palkkarakenteita korjata, eri alojen töiden vaativuus arvioida uudelleen ja palkkoja vertailla yli työehtosopimusrajojen. Palkka-avoimuus voisi vauhdittaa rakenteellista uudistumista.

Olen yhtä mieltä selonteon kanssa siitä, että sukupuolten palkkaeron hitaan kaventumisen taustalla on monia syitä. Naiset ja miehet työskentelevät eri aloilla ja eri työehtosopimusten alaisuudessa. Työehtosopimusjärjestelmä on muuttunut niin, ettei keskusjärjestöillä ole käytännössä mahdollisuutta keskitettyjen sopimusten kautta vaikuttaa palkkaeroon. Lähinnä keskusjärjestöt pyrkivät vaikuttamaan työehtosopimusten sukupuolivaikutuksiin järjestöille suunnatuin suosituksin, joiden vaikutus ei ole mainittava.

Lainsäädännän näkökulmasta tasa-arvoselonteon mukaiset toimet edellyttäisivät mm. palkkasyrjinnän uhrin aseman parantamista. Tämä merkitsee selonteon mukaan palkka-avoimuuden vahvistamista ja oikeussuojan parantamista. Palkka-avoimuuden laajentamiseen tähtäävä lainsäädäntöuudistus jää tällä hallituskaudella toteuttamatta. Mm. palkka-avoimuutta koskevan EU-direktiiviehdotuksen myötä asia tulee kuitenkin olemaan esillä tulevina vuosina. Uskon että tämä on olennaista palkkasyrjinnän torjumiseksi. Nykyinen lainsäädäntö ei juuri sisällä keinoja, joilla eri alojen töiden vaativuutta voitaisiin systemaattisesti uudelleenarvioida. Palkkasyrjinnän toteamiseen sisältyy monia vaikeuksia. Syrjinnän poistaminen on työnantajan vastuulla, ja periaatteessa työtehtävien samanarvoisuutta voi ja tulee arvioida yli työehtosopimusrajojen. Käytännössä näin ei välttämättä tapahdu esimerkiksi palkkakartoituksia toteutettaessa.

Tasa-arvolain mukainen työmarkkijajärjestöjen vastuu syrjivistä palkkausrakenteista on hyvin epäselvä. Tasa-arvolain 8 c § ’Syrjintä etujärjestöissä’ määrittelee kielletyksi syrjinnäksi sen, että henkilö asetetaan muita epäedullisempaan asemaan sukupuolen perusteella työmarkkinajärjestön tai muun ammatillista edunvalvontaa harjoittavan järjestön toiminnassa, jäseneksi pääsyssä tai sen tarjoamia etuuksia annettaessa taikka häntä muutoin kohdellaan 7 §:ssä tarkoitetulla tavalla. On mielestäni epäselvää, velvoittaako tämä syrjintäkielto työmarkkinajärjestöjä työehtosopimuksia tehtäessä systemaattisesti arvioimaan, onko naisvaltaisten ja miesvaltaisten tehtävien palkkaus oikeassa suhteessa työn vaativuuteen. Monet laajat työ- ja virkaehtosopimukset käsittävät useita, mahdollisesti nais- ja miesvaltaisia aloja. – Työmarkkinajärjestöillä ei ole tasa-arvolain mukaan velvollisuutta edistää tasa-arvoa. Tasa-arvolain toimivuuden arvioinnin yhteydessä tulisi arvioida myös työmarkkinajärjestöjen asema lain velvoitteiden suhteen.

Miesten ja naisten hyvinvointi

Tasa-arvoisesti hyvinvoiva Suomi -otsikolla selonteossa esitetään tavoitteeksi sukupuolten hyvinvointi- ja terveyserojen vähentyminen vuosikymmenen loppuun mennessä. Selonteossa esitetään osuvasti miesten hyvinvointia ja terveydentilaa koskeva kaksijakoinen kehitys. Poikien

ja miesten eriytyminen elämäntavaltaan syrjäytyviin ja menestyviin on huolestuttava ilmiö. Pidän hyvänä sitä, että selonteossa todetaan selvästi tarve pyrkiä vaikuttamaan erilaisin poliittisin keinoin tähän eriytymiskehitykseen. Selonteossa kehitys nähdään syrjäytymisen pikemmin kuin syrjinnän aiheuttamaksi ongelmaksi. Onkin syytä korostaa, ettei syrjinnästä ole mielekästä puhua tilanteissa, joissa ei ole mahdollista osoittaa jotakin yhteiskunnallista tahoa, joka olisi vastuussa henkilön tai ihmisryhmän huonosta kohtelusta. Toisaalta, kuten selonteossa esitetään, syrjintä aiheuttaa terveys- ja hyvinvointihaittoja. Syrjinnän torjuminen on myös tästä syystä tärkeätä.

Helsingissä 5 joulukuuta 2022

Kevät Nousiainen

OTT, Professori (emerita), Turun yliopisto