

13.5.2024

Dnro TAS/304/2024

Eduskunta

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

TyV@eduskunta.fi

Viite: Asiantuntijapyyntö 6.5.2024

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2025–2028 (VNS 2/2024 vp.)

Tasa-arvovaltuutettu kiittää mahdollisuudesta tulla kuultavaksi valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2025–2028. Tasa-arvovaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton lainvalvontaviranomainen, jonka tehtävänä on valvoa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1985, jäljempänä tasa-arvolaki) noudattamista. Tasa-arvovaltuutetun tehtävänä on myös edistää tasa-arvolain tarkoituksen toteutumista eli sukupuolten välistä tasa-arvoa.

Tasa-arvovaltuutettu kiinnittää lausunnossaan huomiota erityisesti tarpeeseen arvioida julkisen talouden suunnitelman ja siihen liittyvien lainsäädäntömuutoksien sukupuolivaikutukset, raskaus- ja perhevapaasyrjinnän ehkäisemiseen, tasa-arvolain valvonnan vaatimiin resursseihin sekä muuttamaan yksityiskohtaan julkisen talouden suunnitelmassa.

Osana julkisen talouden suunnitelmaa tulee arvioida sukupuolivaikutukset

Velvollisuudesta edistää sukupuolten tasa-arvoa yhteiskunnallisessa toiminnassa säädetään perustuslain (731/1999) 6 §:ssä. Tasa-arvolaisissa säädetään viranomaisille asetetusta nimenomaisesta velvollisuudesta edistää tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti. Viranomaisten tulee esimerkiksi luoda ja vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa (4 §). Tasa-arvon edistämiselvoite koskee myös valtioneuvostoa ja lainsäätäjää.

Valtiontalouden keskipitkän aikavälin talouspoliittisilla linjauksilla, joilla ohjataan merkittävällä tavalla yhteiskunnan toimintaa, on väistämättä vaikutuksia sukupuolten tasa-arvoon. Sukupuolivaikutusten arviointi on tärkeä

keino edistää sukupuolten tasa-arvoa päätöksenteossa. Julkisen talouden suunnitelmaa ja muita talouspoliittisia päätöksiä pidetään usein sukupuolineutraaleina, mutta ne vaikuttavat tutkitusti eri tavalla nais- ja miesryhmiin¹.

Tarkasteltavana olevasta julkisen talouden suunnitelmasta ei käy ilmi, onko siinä arvioitu tulojen ja menojen kohdentamisen sukupuolivaikutuksia. Kokonaiskuvan saaminen suunnitelman vaikutuksista sukupuolten tasa-arvoon on tästä syystä mahdotonta.

Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvien toimenpiteiden sukupuolivaikutusten arvioinnilla selviäisi, edistävätkö vai heikentävätkö ehdotetut toimenpiteet sukupuolten tasa-arvoa. Tasa-arvovaltuutettu toteaa, että sukupuolivaikutusten arviointi on tarpeen erityisesti silloin, kun talouspoliittista linjaa suunnitellaan ja siitä päätetään budjettikautta pidemmälle ajalle. Samalla vaikutusarvioinnissa on tarpeen ottaa huomioon naisten ja miesten keskinäiset erot, jotka liittyvät esimerkiksi ikään, terveyteen, vammaisuuden tai taloudelliseen asemaan. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on korostanut tätä tarvetta esimerkiksi julkisen talouden suunnitelmasta 2022–2025 antamassaan lausunnossa 8/2021 vp. Valtion talousarviosta vuodelle 2024 antamassaan lausunnossa TyVL 2/2023 vp valiokunta on lisäksi viitanut tällä hallituskaudella toteutettaviin merkittäviin rakenteellisiin uudistuksiin ja painottanut sukupuolivaikutuksien arvioinnin merkitystä niissä.

Tasa-arvovaltuutettu korostaa sitä, että yhteiskunnallisten päätösten vaikutusarvioinnissa tulisi tarkastella ehdotusten yhteisvaikutuksia nykyistä laajemmin ja kattavammin. Esimerkiksi syksyllä 2023 eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle antamissaan lausunnoissa tasa-arvovaltuutettu on tuonut esiin, että monet pääministeri Petteri Orpon hallituksen työeläinsäädäntöön ja sosiaaliturvaan ehdottamat muutokset vaikuttavat erityisen haitallisesti samoihin ihmisryhmiin, kuten yksinhuoltajiin. Tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan julkisen talouden suunnitelma ja siihen liittyvien hallituksen esitysten kumulatiiviset vaikutukset tulisi arvioida muun muassa sen selvittämiseksi, miten ne vaikuttavat sukupuolten tasa-arvoon. Mikäli ehdotusten arvioidaan heikentävän sukupuolten tasa-arvoa, on selvää, että tällaisten haitallisten vaikutuksien vastapainoksi tarvitaan tasapainottavia toimenpiteitä.

¹ Elomäki, Anna & Ylöstalo, Hanna (toim.) 2018. Tasa-arvoa talousarvioon - talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi ja sukupuolitietoinen budjetointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 58/2018. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Työn ja perheen yhteensovittamisella sekä raskaus- ja perhevapaasyrjinnän torjumisella voidaan parantaa työllisyyttä

Pienten lasten vanhempien ansiotyöhön osallistumista edistävät hyvät mahdollisuudet työn ja yksityiselämän yhteensovittamiseen. Työntekijöiden perhevapaat ja yhteiskunnan tarjoamat toimivat varhaiskasvatuspalvelut ovat tässä suhteessa oleellisia. Perhevapaaudistuksesta huolimatta hoivalla on sukupuolittunut luonne ja se vaikuttaa erityisesti naisten mahdollisuuksiin osallistua ansiotyöhön. Lapsen subjektiivinen päivähoito-oikeus helpottaa työn ja yksityiselämän yhteensovittamista sekä mahdollistaa esimerkiksi työttömien vanhempien työnhaun ja vanhempien opiskelun. Subjektiivinen päivähoito-oikeus on myös lapsen etu, jolla ehkäistään muun muassa syrjäytymistä ja tuetaan perheitä.

Työelämässä esiintyvä raskauteen ja perhevapaisiin liittyvä syrjintä on merkittävä kesto-ongelma. Vuodesta toiseen yli puolet tasa-arvovaltuutetulle tulevista työelämää koskevista yhteydenotoista liittyy siihen. Raskauteen ja perhevapaisiin perustuvan syrjinnän kitkeminen työmarkkinoilta edistäisi sukupuolten välistä tasa-arvoa, mutta sillä voidaan arvioida olevan myönteisiä vaikutuksia myös työllisyyden kannalta.

Määräaikaisia työsuhteita jätetään kuitenkin uusimatta raskauden tai perhevapaiden takia. Tämä voi merkitä sitä, että työntekijällä ei perhevapaan jälkeen olekaan sitä työpaikkaa, joka hänellä muutoin olisi perhevapaan päätyttyä ollut. Samalla tavalla voi vaikuttaa työhön paluun yhteydessä esiintyvä raskaus- ja perhevapaasyrjintä.

Orpon hallitusohjelman mukaan raskaus- ja perhevapaaseen perustuvan syrjinnän ehkäisyyn kohdistetaan tehokkaampia keinoja. Tasa-arvovaltuutettu arvostaa sitä, että hallitus on asettanut kolmikantaisen työryhmän² tukemaan hallitusohjelman tätä tavoitetta. Työryhmän tulisi toimeksiantonsa mukaan muodostaa puoliväliriiheen mennessä näkemys siitä, miten hallitusohjelman linjaukset raskaus- ja perhevapaasyrjinnän ehkäisemisestä voitaisiin toteuttaa.

Tasa-arvovaltuutetun käsityksen mukaan raskaus- ja perhevapaasyrjintää voidaan ehkäistä parhaiten vahvistamalla erityisesti määräaikaisten työntekijöiden syrjinnän suojaa lainsäädäntöä kehittämällä. Palvelussuhde- ja tasa-arvolainsäädäntöön tarvitaan selkeä säännös, joka kieltää yksiselitteisesti määräaikaisen sopimuksen uusimatta jättämisen raskauden tai perhevapaan perusteella tai määräaikaisen sopimuksen solmimisen vain perhevapaan alkuun saakka, mikäli määräaikainen työ jatkuu.

² Työelämän tasa-arvo ja perhevapaat –työryhmä (STM095:00/2023)

Orpon hallitusohjelmaan ja julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy tavoitteita, joilla pyritään purkamaan työllistämisen esteitä. Yhtenä tällaisena keinona mainitaan hallitusohjelmassa työsopimuslain muuttamisen siten, että työsopimus olisi mahdollista tehdä määräaikaisena vuodeksi ilman erityistä perustetta. Määräaikaiset työsuhteet ovat huomattavan yleisiä nuorilla naisilla ja erityisesti ns. perheenperustamisvaiheessa. Tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan määräaikaisen työsopimuksen käytön mahdollistaminen ilman perustetta lisäisi raskaus- ja perhevapaasyrjintää entisestään. Se olisi siten ristiriidassa edellä mainitun hallitusohjelmaan sisältyvän raskaus- ja perhevapaasyrjinnän ehkäisemistä koskevan tavoitteen kanssa.

Tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan myös vuokratyöntekijöiden raskaus- ja perhevapaasyrjinnän suoja on parannettava. Valtuutetun valvontakäytännössä on noussut ongelmana se, ettei käyttäjäryityksellä ole tasa-arvolain mukaista hyvitysvastuuta. Käyttäjäryitys saattaa esimerkiksi olla valmis jatkamaan toimeksiantosuhdetta vuokrausryityksen kanssa vain tämän muiden työntekijöiden kuin raskaana olevan osalta. Käyttäjäryityksen tahto vaikuttaa siihen, että raskaana olevan vuokratyöntekijän työsuhde päättyy.

Eri tavoin pirstaloituneet työjärjestelyt, vuorotyö sekä esimerkiksi nollatyösopimukseen liittyvä töiden epäsäännöllisyys voivat aiheuttaa ongelmia työn ja perheen yhteensovittamisessa ja edellyttävät joustavia varhaiskasvatuspalveluja. Tasa-arvovaltuutettu on esittänyt, että vuoropäivähoidon saatavuus tulisi varmistaa niin, ettei sen puute muodosta estettä työhön osallistumiselle. Tärkeää olisi edistää myös pienten koululaisten iltapäivähoitoa. Nämä ovat tärkeitä seikkoja muun muassa yksinhuoltajien työllistymisen kannalta. Yksinhuoltajien työllisyysaste on muita alhaisempi. Yksinhuoltajien työllistymisen edistäminen palvelisi sekä työllisyysasteen nostamista ja eriarvoisuuden vähenemistä.

Tasa-arvovaltuutettu pitää tärkeinä hallitusohjelmaan sisältyviä kirjauksia siitä, että työn ja perheen yhteensovittamista tukevia palveluita kehitetään sekä kiinnitetään huomiota esimerkiksi lapsiperheiden vanhempien työllistymisen esteisiin. Hallitusohjelmassa muun muassa mainitaan, että lasten aamu- ja iltapäivähoitoa edistetään, lomien aikaisen hoidon saatavuutta parannetaan ja vuoroasuvien lasten vanhempien tasa-arvoinen asema turvataan koulukydeissä.

Tehokas lainvalvonta ja tasa-arvon edistäminen vaativat riittävät resurssit

Yhteydenotot tasa-arvovaltuutettuun ovat lisääntyneet viime vuosina. Tasa-arvovaltuutetulle tulleiden yhteydenottojen määrä on kasvanut noin 42 prosenttia vuodesta 2020 lähtien. Tasa-arvovaltuutettu sai vuonna 2023 kirjallisia ja suullisia yhteydenottoja yhteensä 1 210 kappaletta.

Tasa-arvovaltuutetun toimistossa on yksitoista virkaa. Nykyiset henkilöresurssit ovat riittämättömät tasa-arvovaltuutetun lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Kuilu lakisääteisten tehtävien ja resurssien välillä on myös kasvanut merkittävästi yhteydenottomäärien lisääntyttyä.

Henkilöresurssien vaje heijastuu asiakasyhteydenottojen käsittelyyn ja mahdollisuuteen hoitaa tasa-arvovaltuutetun muita lakisääteisiä tehtäviä. Resurssivaje näkyy erityisesti tasa-arvolaisissa säädettyjen tasa-arvosuunnitteluelvoitteiden valvonnan puutteena. Tasa-arvosuunnittelu- ja palkkakartoitusvelvoitteen piirissä on noin 12 000 työnantajaa, koulua ja oppilaitosta. Tasa-arvosuunnitteluelvoite laajeni varhaiskasvatukseen vuonna 2023 ja lisäsi valvottavien tahojen määrää merkittävästi.

Eri tahoille asetettuja tasa-arvosuunnitteluelvoitteita on pidetty lähtökohdaisesti hyvänä keinona edistää sukupuolten tasa-arvoa. Kokemus osoittaa, että aktiivinen tasa-arvosuunnitteluelvoitteen valvonta edistää sen toteutumista. Sen vuoksi olisi tärkeää, että tasa-arvovaltuutetulla olisi henkilöresursseja toteuttaa valvontaa nykyistä huomattavasti kattavammin.

Tasa-arvovaltuutettu on esittänyt, että tasa-arvovaltuutetun toimistolle myönnettäisiin 120 000 euron lisämääräraha. Toimintamäärärahan korottaminen mahdollistaisi valvonnan lisäksi nykyistä tehokkaamman viestinnän tasa-arvolain mukaisista oikeuksista ja velvollisuuksista esimerkiksi kampanjoiden muodossa. Se auttaisi tavoittamaan lisäksi sellaisia ryhmiä, jotka ovat tällä hetkellä aliedustettuina tasa-arvovaltuutetun asiakkaiden joukossa.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on kiinnittänyt usein huomiota tasa-arvovaltuutetun riittämättömiin resursseihin. Esimerkiksi valtion vuoden 2023 talousarvioesityksestä antamassaan lausunnossa TyVL 15/2022 vp. valiokunta on todennut, että ”syrjinnän vastaisen lainsäädännön uskottavuuden ja tehokkuuden näkökulmasta on välttämätöntä, että valvovilla viranomaisilla käytössä olevat resurssit mahdollistavat niiden tehtävien hoidon. Valiokunta pitää välttämättömänä, että yhdenvertaisuusvaltuutetulle ja tasa-arvovaltuutetulle osoitetaan riittävät resurssit lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi.”

Tasa-arvotyö ja sen valvonnan merkittävyys on tunnustettu myös valtioneuvoston syksyllä 2023 antamassa tiedonannossa yhdenvertaisuuden, tasa-arvon ja syrjimättömyyden edistämisestä suomalaisessa yhteiskunnassa.

Muutamista julkisen talouden suunnitelman yksityiskohdista

Julkisen talouden suunnitelmassa mainitaan, että erikoissairaanhoidon palveluvalikoimassa rajattaisiin julkisen palveluvalikoiman ulkopuolelle tietyt plastiikkakirurgiset toimenpiteet ja sterilisaatiot. Plastiikkakirurgiset

toimenpiteet ovat esimerkiksi rintarekonstruktioita rintasyöpäleikkauksen jälkeen. Ne voivat liittyä myös sukupuoliristiriitaa kokevan ihmisen lääketieteelliseen hoitoon, jossa kehollisia ja sukupuolittuneita piirteitä muokataan henkilön sukupuoli-identiteetin mukaiseksi. Tasa-arvovaltuutetun käsityksen mukaan julkisessa terveydenhuollossa tehtävät plastiikkakirurgiset toimenpiteet perustuvat aina huolelliseen harkintaan ja ovat välttämättömiä näille potilaille. Tasa-arvovaltuutettu ei pidä mahdollisena, että tällaisia toimenpiteitä rajattaisiin julkisen terveydenhuollon palveluvalikoiman ulkopuolelle.

Suunnitelmassa mainitaan lisäksi, että kehyskaudella käynnistetään sairauspäivärahaajärjestelmän laajempi uudistamistyö. Tämän osalta tasa-arvovaltuutettu pitää tärkeänä, että uudistustyössä otettaisiin nykyistä paremmin huomioon se, että raskaus ja perhevapaat vaikeuttavat erityisesti naisten ansiomahdollisuuksia ja työllistymistä.

Eduskunnalle 2022 antamassaan kertomuksessa tasa-arvovaltuutettu on tuonut esiin niitä ongelmia, jotka liittyvät vanhempainpäivärahan määräytymiseen vakuutetun vuositulon perusteella. Ongelmat näkyvät muun muassa sellaisissa tehtävissä ja aloilla, joissa vuorotyön lisät tai erilaiset ylimääräiset korvaukset työn epämukavuudesta määrittävät merkittävän osan palkkaa. Koska raskauden vuoksi naisten mahdollisuus tehdä vuoro-, yö- ja viikonlopputöitä on huonompi kuin muulloin, naisten ja miesten asema vanhempainpäivärahan määräytymisessä on käytännössä erilainen. Samalla alalla ja tehtävässä työskentelevän miehen saama vanhempainpäiväraha voi olla huomattavasti parempi kuin naisen, koska päivärahan määräytymisessä ei enää oteta huomioon aiempaa verotuskautta kuten ennen eikä kompensoida raskausajan vajaan työkyvyn aiheuttamaa tulonmenetystä.

Tasa-arvovaltuutettu

Rainer Hiltunen