

K 22/2018 VP

TASA-ARVOVALTUUTETUN
KERTOMUS
EDUSKUNNALLE





Tasa-arvo- valtuutettu

Tasa-arvojulkaisuja 2018:4

ISSN-L 1236-9977

ISBN 978-952-7156-12-4

Ulkoasu ja taitto: Anita Pesola / Suomen Yliopistopaino Oy

SISÄLLYS

Tasa-arvoaltuutettu	6
Tasa-arvolaki pähkinänkuoressa	7
1 Johdanto	9
1.1 Tasa-arvoaltuutetun toiminta ja resurssit	9
1.2 Työelämän tasa-arvo on vielä kaukana	10
1.3 Koulut ovat avainasemassa tasa-arvon edistämisessä	12
1.4 Sukupuolivähemmistöihin kuuluvat kokevat syrjintää	13
1.5 Naisiin kohdistuva väkivalta ja vihapuhe on otettava vakavasti	13
1.6 Tasa-arvon edistäminen päätöksenteossa	15
1.7 Miehet ja pojat	16
Urheilu, liikunta ja tasa-arvo	18
2 Tasa-arvo työelämässä – sukupuolijakoja ja haasteita	21
2.1 Naiset ja miehet työmarkkinoilla	22
2.2 Työvoiman käyttötapoihin liittyviä sukupuolijakoja ja sukupuolivaikutuksia	23
2.3 Naisten ja miesten palkkaerot	25
2.4 Työn ja perhe-elämän yhteensovittaminen	27
3 Työelämäsyryntä ja syrjinnän kiellot	35
3.1 Työelämä tasa-arvolain soveltamiskäytännön keskiössä	35
3.2 Raskaus- ja perhevapaasyryntä	36
3.3 Näkökohtia eräistä työelämän syryntäkielloista	44
3.4 Suositukset	47

4	Työelämän tasa-arvosuunnittelu	49
4.1	Mitä on tasa-arvosuunnittelu?	49
4.2	Vuoden 2015 tasa-arvolain uudistus	49
4.3	Tasa-arvovaltuutettu valvoo tasa-arvosuunnittelua	50
4.4	Työmarkkinajärjestöjen selvitys tasa-arvosuunnittelun tilasta	51
4.5	Tasa-arvovaltuutetun havaintoja ja suosituksia	51
4.6	Suosituksset	62
5	Tasa-arvon edistäminen oppilaitoksissa	65
5.1	Asiakirjan laatimisesta arjen tekoihin	65
5.2	Tasa-arvosuunnitteluvuote laajennettiin peruskouluihin	66
5.3	Eräitä erityistä huomiota ansaitsevia kysymyksiä	69
5.4	Suosituksset	73
6	Sukupuolen moninaisuus	75
6.1	Sukupuolen korjaaminen	77
6.2	Sukupuolen moninaisuus tasa-arvolaisissa	77
6.3	Sukupuolivähemmistöjen syrjintä ja asema yhteiskunnassa	78
6.4	Tasa-arvovaltuutetulle tulleet syrjintäpäilyt	79
6.5	Syrjintä työelämässä	81
6.6	Sukupuoleltaan moninaisten lasten ja nuorten häirintä- ja syrjintäkokemukset	82
6.7	Transihmisten ja intersukupuolisten henkilökohtaisen koskemattomuuden loukkaukset	84
6.8	Suosituksset	89

7	Seksuaalinen häirintä, vihapuhe ja sukupuolittunut väkivalta	91
7.1	Seksuaalinen häirintä	91
7.2	Vihapuhe	99
7.3	Naisiin kohdistuva väkivalta	104
7.4	Suosituksset	107
8	Suosituksset	109
	Lähteet	112
	Liitteet	119
	LIITE 1. Tasa-arvoaltuutetulle tulleet yhteydenotot 2013–2018	121
	LIITE 2. Tasa-arvoaltuutetun selvitys kuntien tasa-arvosuunnittelusta	123
	LIITE 3. Tasa-arvopolitiikan toteuttaminen Suomessa 2010-luvulla	147

TASA-ARVOVALTUUTETTU

Tasa-arvovaltuutettu on itsenäinen lainvalvontaviranomainen, joka tekee työtä sukupuolten välisen tasa-arvon puolesta.

TASA-ARVOVALTUUTETUN TEHTÄVÄNÄ ON

- valvoa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain noudattamista ja erityisesti syrjintäkieltojen noudattamista
- antaa tietoja tasa-arvolaista ja sen soveltamisesta
- edistää aloitteiden, neuvojen ja ohjeiden avulla tasa-arvolain tarkoituksen toteuttamista
- seurata naisten ja miesten tasa-arvon toteutumista yhteiskuntaelämän eri aloilla
- ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi tasa-arvolaissa tarkoitettua syrjintää koskevassa asiassa

Tasa-arvolaki kieltää syrjinnän sukupuolen, sukupuoli-identiteetin ja sukupuolen ilmaisun perusteella. Jos joku epäilee, että häntä on syrjitty tasa-arvolain tarkoittamalla tavalla, hän voi kääntyä asiassaan tasa-arvovaltuutetun puoleen. Tasa-arvovaltuutettu antaa neuvoja ja ohjeita oikeuksista ja tasa-arvolain soveltamisesta sekä selvittää tarvittaessa syrjintäepäilyä kirjallisella menettelyllä. Jos tasa-arvovaltuutettu havaitsee, että tasa-arvolakia rikotaan, valtuutettu pyrkii neuvoilla ja ohjeilla siihen, että lainvastainen menettely loppuu. Tietyissä tapauksissa tasa-arvovaltuutettu voi viedä syrjintäasian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan, joka voi kieltää syrjinnän sakon uhalla.

Tasa-arvovaltuutetun kannanotot eivät ole oikeudellisesti sitovia. Syrjintää epäilevä voi useimmissa tapauksissa viedä asiansa käräjäoikeuden ratkaistavaksi ja vaatia oikeudessa hyvitystä syrjinnästä.

Tasa-arvovaltuutettuna toimii varatuomari Jukka Maarianvaara (kausi 2017–2022).

TASA-ARVOLAKI PÄHKINÄNKUORESSA

- Tasa-arvolain tarkoituksena on estää sukupuoleen perustuva syrjintä ja edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa sekä parantaa naisten asemaa erityisesti työelämässä. Lain tarkoituksena on myös estää sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun perustuva syrjintä.
- Tasa-arvolakia sovelletaan pääsääntöisesti kaikessa yhteiskunnallisessa toiminnassa ja kaikilla elämäntilanteilla. Lakia ei sovelleta perheenjäsenten välisiin tai muihin yksityiselämän piiriin kuuluviin suhteisiin eikä uskonnonharjoitukseen liittyvään toimintaan.
- Tasa-arvolain on kolmenlaisia säännöksiä: tasa-arvon edistämissäännökset, syrjinnän kiellot sekä oikeussuojaa ja valvontaa koskevat säännökset.
- Tasa-arvon edistämissäännökset koskevat viranomaisten, koulutuksen järjestäjien ja muiden koulutusta tai opetusta järjestävien yhteisöjen sekä työnantajien velvollisuutta edistää tasa-arvoa. Viranomaisten tulee arvioida kaikkea toimintaansa eri sukupuolten näkökulmasta ja luoda toimintatavat tasa-arvon edistämiseksi. Tasa-arvoa edistetään myös kiintiöillä. Oppilaitoksissa ja työelämässä tasa-arvoa edistetään muun muassa tasa-arvosuunnitelmien avulla.
- Syrjinnän yleiskielloissa määritellään ja kielletään sukupuoleen perustuva välitön ja välillinen syrjintä. Syrjintää on myös seksuaalinen häirintä ja sukupuoleen perustuva häirintä sekä käsky tai ohje syrjiä. Vastatoimet eli syrjityn aseman heikentäminen oikeuksiin vetoamisen vuoksi on syrjintää. Syrjintäperuste voi myös liittyä läheiseen henkilöön tai syrjintä voi perustua oletukseen.
- Syrjinnän erityiskielloissa määritellään syrjivä menettely työelämässä, oppilaitoksissa, etujärjestöissä sekä tavaroiden ja palveluiden tarjonnassa. Näiden kieltojen rikkomisesta voi vaatia hyvitystä. Työnantajalla ja oppilaitoksella on velvollisuus antaa pyynnöstä kirjallinen selvitys menettelystään tällaista syrjintää epäilevälle.
- Tasa-arvolain noudattamista valvovat tasa-arvovaltuutettu sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta. Tasa-arvovaltuutettu antaa muun muassa ohjeita ja neuvoja tasa-arvolain soveltamisesta, kuten syrjinnän kielloista ja tasa-arvosuunnittelusta. Lautakunta voi sakon uhalla kieltää syrjivän menettelyn ja tasa-arvovaltuutetun esityksestä velvoittaa laatimaan tasa-arvosuunnitelman määrääjässä.
- Viime kädessä syrjintää epäilevä voi nostaa hyvityskanteen käräjäoikeudessa. Jaetun todistustaakan periaatteen mukaisesti syrjintää epäilevän näyttövelvollisuutta on kevennetty. Rikoslain säädetään syrjintärikoksesta, työrikoksista ja seksuaalirikoksista.
- Tasa-arvovaltuutettu voi ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi syrjintää koskevassa asiassa.

JOHDANTO

Tasa-arvovaltuutetun tehtäviin kuuluu antaa kerran neljässä vuodessa eduskunnalle kertomus tasa-arvon tilasta. Tämä kertomus on lajissaan ensimmäinen.

Tasa-arvovaltuutetun tärkein tehtävä on valvoa tasa-arvolain (laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta, 609/1986), erityisesti sen syrjintäkieltojen noudattamista. Lisäksi tasa-arvovaltuutettu edistää tasa-arvolain tarkoituksen toteuttamista ja antaa tietoja tasa-arvolainsäädännöstä. Tasa-arvovaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton lainvalvontaviranomainen.

Tasa-arvolain soveltamisala ja sitä kautta tasa-arvovaltuutetun toimintakenttä on laaja – sen ulkopuolelle jäävät vain yksityiselämä ja uskonnon harjoittaminen. Lainvalvontatoimemme perustuvat pääosin asiakasyhteydenottoihin, joissa näkyy suomalaisen yhteiskunnan koko kirjo työelämästä oppilaitoksiin, tavaroiden ja palveluiden tarjoamisesta liikuntaan ja urheiluun. Tämän kertomuksen puitteissa ei kuitenkaan ole mahdollista käsitellä kaikkia sukupuolten tasa-arvoon liittyviä ilmiöitä ja elämänalueita, joten keskitymme erityisesti muutamiin teemoihin. Avaan niitä lyhyesti tässä johdannossa.

Tasa-arvovaltuutetun yksi lakisääteinen tehtävä on seurata tasa-arvon toteutumista yhteiskuntaelämän eri aloilla. Niinpä kertomuksessamme käsitellään myös muita kuin tasa-arvolain valvontaan liittyviä, sukupuolten tasa-arvon kannalta tärkeitä teemoja.

Olennainen osa tätä kertomusta ovat suositukset, joita annamme käsitellyistä teemoista ja havaitsemistamme epäkohdista. Suositukset on suunnattu erityisesti eduskunnalle lainsäädäntö- ja budjettivallan käyttäjänä.

Tasa-arvovaltuutetun toimistossa tuotettujen tekstien lisäksi kertomuksen liitteinä on tasa-arvotutkijoiden Johanna Kantolan, Anna Elomäen, Paula Koskinen Sandbergin ja Hanna Ylöstalon itsenäinen tausta-analyysi suomalaisen tasa-arvon tilasta ja kehityksestä.

I.I TASA-ARVOVALTUUTETUN TOIMINTA JA RESURSSIT

Tasa-arvovaltuutetulla on tärkeä rooli matalan kynnyksen oikeusturvaviranomaisena. Saamme vuosittain satoja yhteydenottoja asiakkailta, jotka tarvitsevat ohjeita ja neuvoja tai syrjintäkokemustensa selvittämistä. Tämä on olennainen osa työtämme. Yhteydenotoilla on merkitystä laajemminkin: niiden kautta saamme samalla tietoa yhteiskunnassa kulloinkin vallitsevista tasa-arvo- tai syrjintäilmiöistä. Tässä auttaa myös aktiivinen sidosryhmäyhteistyö. Asiakasyhteydenotot ovat parin viime vuoden aikana kasvaneet voimakkaasti, mikä on tietysti positiivinen asia. Tasa-arvovaltuutettu tunnetaan ja apuumme luotetaan.

.....

Tasa-arvovaltuutettu on matalan
kynnyksen oikeusturvaviranomainen.

.....

Asiakasyhteydenotot ovat lisääntyneet parin viime vuoden aikana voimakkaasti.

Tasa-arvon edistymisen kannalta olisi kuitenkin tärkeää, että meillä olisi nykyistä selvästi parempi mahdollisuus myös tasa-arvoa edistävään ja syrjintää ennaltaehkäisevään toimintaan. Tämä tarkoittaa sekä yleistä tietoisuuden lisäämistä tasa-arvoasioista ja tasa-arvolainsäädännöstä että tasa-arvosuunnittelun valvontaa. Muun muassa eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on ilmaissut toistuvasti huolensa tasa-arvovaltuutetun resurssien riittävydestä.

Euroopan komissio julkaisi kesäkuussa 2018 suosituksen tasa-arvoelimiä koskevista normeista. Suosituksessa todetaan, että tasa-arvoelimille tulee antaa resurssit, jotka ovat tarpeen niiden tehtävien suorittamiseksi ja toimivaltuuksien käyttämiseksi tehokkaasti. Resursseja voidaan pitää riittävinä vain, jos ne mahdollistavat sen, että tasa-arvoelimet voivat hoitaa tasa-arvon edistämiseen liittyvät tehtävänsä tehokkaasti, kohtuullisessa ajassa ja kansallisessa lainsäädännössä vahvistettuja määräaikoja noudattaen.¹

Nykyisellään tasa-arvovaltuutetun tehtävien ja resurssien välillä on selvä kuilu.

Tasa-arvon tärkeyttä toistellaan usein juhlapuheissa, mutta tasa-arvotyön resursointi on Suomessa varsin niukkaa. Tasa-arvovaltuutetun toimiston voimavarat

eivät ole kasvaneet 2000-luvulla toteutettujen tasa-arvolain kattavien uudistusten (2005 ja 2015) johdosta lainkaan. Lainuudistuksilla on muun muassa laajennettu suunnitteluvollisuuden piiriin kuuluvien oppilaitosten joukkoa, täsmennetty työnantajien suunnitteluvallioiteita ja lisätty tasa-arvolain soveltamisalaan sukupuoliyhemmistöt. Käytännössä resurssivaje näkyy eniten siinä, että tasa-arvon edistämistoiminta ja suunnitteluvallioitteiden valvonta jää liian helposti lapsipuolen asemaan.

1.2 TYÖELÄMÄN TASA-ARVO ON VIELÄ KAUKANA

Tasa-arvolain fokuksessa on sen säätämisestä asti ollut työelämän tasa-arvo. Asia todetaan jo lain ensimmäisessä pykälässä: *Tämän lain tarkoituksena on estää sukupuoleen perustuva syrjintä ja edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa sekä tässä tarkoituksessa parantaa naisten asemaa erityisesti työelämässä.*

Työelämän tasa-arvo-ongelmat eivät ole 30 vuodessa kadonneet mihinkään, vaikka toki ovatkin monilta osin lieventyneet. Naisten ja miesten palkkaero on edelleen noin 16 %, ja eläkkeissä ero on 21 %. Työelämän segregaatio eli jakautuminen naisten ja miesten aloihin on Suomessa poikkeuksellisen voimakas: vain noin 10 % palkansaajista työskentelee aloilla, joilla naisia ja miehiä on molempia vähintään 40 %. Isät pitävät vain noin 10 % perhevapaista, mikä heijastuu naisten asemaan työmarkkinoilla – ja toisaalta voi näkyä esimerkiksi eron jälkeisissä huoltajuustilastoissa.

¹ Euroopan komissio C/2018/3850.

Suomessa on ollut kolmikantainen samapalkkaisuusohjelma vuodesta 2006 lähtien. Tänä aikana palkkaero on kaventunut n. 20 %:sta 16 %:iin. Palkkaeron häviämiseen on tällä tahdilla arvioitu kuluvan aikaa noin 50 vuotta.

Naisten ja miesten palkkaero on edelleen 16 %. Eläkkeissä ero on 21 %. Nykyvauhdilla palkkaeron häviämiseen kuluu 50 vuotta.

Palkkaeroa olisikin kavennettava nykyistä määrätietoisemmin toimenpitein. Erityisesti vuosien 2016–2019 samapalkkaisuusohjelma on ollut niin tavoitteiltaan kuin toimenpiteiltäänkin huomattavan vaisu. Ohjelman kokonaisarviointi lienee valmistunut tämän kertomuksen ilmestyessä. Mikäli samapalkkaisuusohjelmaa jatketaan, on tärkeää määritellä sen tavoitteet riittävän kunnianhimoisesti ja mitattavasti. Lisäksi ohjelmaan on syytä kytkeä työmarkkinakeskusjärjestöjen lisäksi myös liittotaso – keskusjärjestöthän eivät enää neuvottele palkoista.

Tasa-arvovaltuutetulle tulevissa asiakasyhteydenotoissa näkyy yksi työelämän syrjintäilmiö yli muiden: raskaussyrjintä. Käytännössä se ilmenee muun muassa määräaikaisten työsuhteiden keston rajoittamisena raskauden ja perhevapaiden vuoksi, hankaluuksina työhön paluussa perhevapaan jälkeen sekä asiattomina kysymyksinä työhaastatteluissa. Raskaussyrjintää esiintyy kaikilla toimialoilla ja

sektoreilla. Perhevapaasyrjintää kokevat nykyään myös miehet, koska kaikilla työpaikoilla ei osata suhtautua kannustavasti isien perhevapaiden käyttöön.

Suurin osa tasa-arvovaltuutetulle tulevista syrjintäepäilyistä liittyy raskaus- ja perhevapaasyrjintään. Raskauteen perustuva syrjintä on merkittävä syrjinnän muoto suomalaisessa työelämässä.

Raskaussyrjinnän kitkeminen työmarkkinoilta edellyttää myös rakenteellisia ratkaisuja. Perhevapaiden epätasainen jakautuminen ylläpitää naisten heikompaan asemaan työmarkkinoilla ja hoivavastuun epätasaista jakautumista – mikä puolestaan heijastuu perheiden hyvinvointiin. Perhevapaauudistus olisikin toteutettava mahdollisimman pian siten, että isien korvamerkittyä perhevapaaosuutta kasvatettaisiin merkittävästi. Tämä olisiselkeä viesti siitä, että isien osallistumista lasten hoitamiseen pidettäisiin tärkeänä ja auttaisi saavuttamaan ”kriittisen massan”, minkä jälkeen isien pidemmät perhevapaat olisivat normi eivätkä poikkeus. Tämän ohella olisi lisättävä perhevapaajärjestelmän joustavuutta ja huomiotava perheiden monimuotoisuus.

Perhevapaaudistus olisi toteutettava pian lisäämällä isille korvamerkittyä perhevapaaosuutta merkittävästi.

Raskaussyrjintä ei ole ollut teemana esillä tasa-arvopolitiikassa muutoin kuin välillisesti esimerkiksi työn ja perhe-elämän yhteensovittamiseen liittyvien teemojen kautta. Raskaussyrjintä on kuitenkin niin yleinen ja räikeä sukupuolisyrynnän muoto, että se olisi nostettava myös tasa-arvopolitiikan painopisteeksi.

Työpaikkojen tasa-arvosuunnitelmiin ja palkkakartoituksiin on ladattu paljon odotuksia. Valvontatyössämme olemme kuitenkin joutuneet huomaamaan, etteivät suunnitelmat yleensä täytä näitä odotuksia. Havaintojamme on esitelty tarkemmin tämän kertomuksen työelämää käsittelevässä osassa sekä liitteenä olevassa kuntien tasa-arvosuunnitelmia koskevassa analyysissä.

Tasa-arvolain suunnitteluvälvoitteita koskevia säännöksiä olisi syytä edelleen selkiyttää ja turvata riittävät resurssit näiden velvoitteiden valvontaan. Tasa-arvosuunnitelmien merkitys työelämän tasa-arvon edistämiseksi voidaan turvata vain riittävällä valvonnalla ja siihen liittyvällä ohjeistuksella ja neuvonnalla.

1.3 KOULUT OVAT AVAINASEMASSA TASA-ARVON EDISTÄMISESSÄ

Työpaikoilla voidaan tehdä paljon tasa-arvon edistämiseksi yhteiskunnassa. Kouluissa ja muissa

oppilaitoksissa tehtävällä tasa-arvotyöllä on kuitenkin vähintään yhtä suuri merkitys erityisesti sukupuoliroolien ja stereotyypioiden purkamisessa. Suomalainen työelämä on poikkeuksellisen segregoitunutta, ja taustalla on opiskelualojen jakautuminen naisten ja miesten aloihin. Opintomenestyksessäkin on eroja: tyttöjen ja poikien oppimiserot ovat Suomessa poikkeuksellisen suuria, ja kasvamaan päin. Oppimiseröjen seuranta, analysointia ja kaventamista tarvitaan, jotta kaikkien jatko-opintomahdollisuudet turvataan ja syrjäytymistä ehkäistään.

Oppilaitosten tasa-arvosuunnitteluvälvoitetta laajennettiin peruskouluihin vuoden 2015 alusta. Tasa-arvosuunnittelu – useimmiten yhdistettynä yhdenvertaisuussuunnitteluun – antaa kouluille mahdollisuuden tarkastella omia tasa-arvohaasteitaan, kuten oppiaineiden sukupuolijakaumia ja sisältöjä, ja miettiä toimenpiteitä niihin puuttumiseksi. Myös sukupuolivähemmistöjen erityistarpeet on muistettava tasa-arvosuunnitelmia laadittaessa.

Kuten työelämässä, ei kouluissakaan pelkkä tasa-arvosuunnitelman tekeminen ole ratkaisevaa, vaan tärkeintä on sukupuolinäkökulman pitäminen mukana kaikessa toiminnassa. Tämä koskee myös opettajankoulutusta.

Kouluilla on velvollisuus puuttua seksuaaliseen häirintään.

Seksuaalinen häirintä on läsnä myös lasten ja nuorten elämässä. Kouluterveyskyselyn (2017) mukaan kolmannes 8.–9.-luokkalaista ja toisella

asteella opiskelevista tytöistä ja 8–12 % pojista on kokenut seksuaalista häirintää vuoden aikana. Häirintäkokemukset tapahtuvat enimmäkseen muualla kuin koulussa, mutta häirinnän ennalta-ehkäisyssä oppilaitoksilla on suuri merkitys: niissä voidaan käsitellä häirintää ja omien rajojen merkitystä. Häirinnän ehkäisy ja siihen puuttuminen on huomioitava koulujen tasa-arvosuunnittelussa.

1.4 SUKUPUOLIVÄHEMMISTÖIHIN KUULUVAT KOKEVAT SYRJINTÄÄ

Tasa-arvolaissa on vuoden 2015 alusta lukien kielletty syrjintä sukupuoli-identiteetin tai sukupuolen ilmaisun vuoksi. Lakia sovelletaan myös syrjintään, joka perustuu siihen, että henkilön fyysiset sukupuoli määrittävät ominaisuudet eivät ole yksiselitteisesti naisen tai miehen (intersukupuoliset henkilöt). Uudet säännökset tulivat tasa-arvolakiin erityisesti sukupuolivähemmistöihin kuuluvien ihmisten syrjintäsuojan täsmentämiseksi ja laajentamiseksi.

Sukupuolivähemmistöt kohtaavat Suomessa edelleen monenlaista syrjintää niin työelämässä kuin oppilaitoksissa ja erilaisissa palveluissakin. Räikein ihmisoikeusloukkaus on kuitenkin translain lisääntymiskyvyttömyysvaatimus, joka on sukupuolen oikeudellisen vahvistamisen edellytys. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut tämän vaatimuksen ihmisoikeussopimuksen vastaiseksi. Suomi on saanut moitteita useilta kansainvälisiltä ihmisoikeuselimiltä, kuten YK:n ihmisoikeusneuvostolta, YK:n naisten oi-

keuksien komitealta ja Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetulta. Translaki olisikin uudistettava pikaisesti vastaamaan Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita.

Suomen translaki rikkoo räikeästi ihmisoikeuksia.

Translain uudistamistarpeesta vallitsee varsin laaja poliittinen yksimielisyys, mutta tähän asti asia ei ole edennyt maan hallituksessa poliittisista syistä. Viimeistään kevään 2019 eduskuntavaalien jälkeen muodostettavan uuden hallituksen olisi otettava asia ohjelmaansa ja vietävä tarpeelliset lakimuutokset kiireellisesti eteenpäin.

1.5 NAISIIN KOHDISTUVA VÄKIVALTA JA VIHAPUHE ON OTETTAVA VAKAVASTI

Euroopan perusoikeusviraston (FRA) vuonna 2014 julkaiseman tutkimuksen mukaan Suomi on EU:n toiseksi vaarallisin maa naisille. Suomalaisnaisista 47 % ilmoitti kokeneensa 15 vuotta täytettyään fyysisistä tai seksuaalista väkivaltaa. Suomalaisessa miesuhritutkimuksessa (2010) on puolestaan todettu, että sekä miehistä että naisista yli puolet oli kokenut uhkailua, fyysisistä väkivaltaa tai seksuaalista väkivaltaa 15 vuotta täytettyään. Miehet joutuvat yleensä tuntemattoman tekemän väkivallan kohteeksi, kun taas naisten kokemuksia määrittävät seksuaalisen väkivallan mahdollisuus

ja tekijän läheinen suhde uhriin. Erityisesti entisen kumppanin tekemä väkivalta oli naisilla huomattavasti yleisempää kuin miehillä. Myös väkivallan seuraukset – niin fyysiset kuin psyykkisetkin – ovat naisilla yleisempiä kuin miehillä.²

Suomi on ratifioinut Euroopan neuvoston yleissopimuksen naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta (ns. Istanbulin sopimus). Sopimus tuli Suomen osalta voimaan vuonna 2015. Sopimuksen kansallisesta toimeenpanosta on tehty suunnitelma, mutta väkivaltaongelman vakavuudesta huolimatta toimeenpanolle ei ole varattu omaa rahoitusta tai muuta resursointia. Suomi ei myöskään ole pannut kansallisesti toimeen joitakin sopimuksen velvoitteita, kuten raiskauksen tunnusmerkistön määrittelyä suostumukseen perustuvaksi.

Naisiin kohdistuva väkivalta ja perheväkivalta on tunnistettu merkittäväksi ihmisoikeusongelmaksi Suomessa. Teeman käsitteleminen juhlapuheissa ei riitä – teot ratkaisevat. Käytännössä ongelman hoitamiseksi osoitettavat resurssit kertovat siitä, miten vakavasti ongelma otetaan ja miten määrätietoisesti siihen halutaan puuttua.

Naisiin kohdistuva väkivalta ja perheväkivalta ovat merkittäviä ihmisoikeusongelmia Suomessa.

Vihapuhe käsittää Euroopan neuvoston ministerikomitean määritelmän mukaan kaikki

ilmaisun muodot, jotka levittävät, yllyttävät, edistävät tai oikeuttavat vihaa uhkaavalla tai loukkaavalla tavalla. Vihapuhe on erityisen räikeää sosiaalisessa mediassa.

Vihapuhetta on torjuttava määrätietoisesti, sillä se kaventaa yhteiskunnallista keskustelua ja sananvapauden käyttöä ja siten demokratian toteutumista. Kynnys poliittiseen tai muuhun yhteiskunnalliseen toimintaan osallistumiselle saattaa nousta ylittämättömäksi vihapuheen vuoksi, minkä seurauksena yhteiskunnallinen moniäänisyys vähenee.

Vihapuhe on uhka demokratialle.

Seksuaalinen häirintä nousi #MeToon kautta uudella tavalla julkiseen keskusteluun. Ilmiö ei ole kuitenkaan uusi: häirintäkokemuksista on kysytty muun muassa tasa-arvobarometreissa vuodesta 1998. Tasa-arvoaltuutettu käynnisti vuonna 2014 *Ei meidän koulussa* -kampanjan oppilaitoksissa tapahtuvaa seksuaalista häirintää vastaan. Kampanjassa tuotettu oppimateriaali on edelleen koulujen käytössä ympäri Suomen. #MeToon suurin ansio onkin, että se on nostanut tämän tasa-arvo-ongelman vihdoinkin valokeilaan ja helpottanut häirintäkokemuksista puhumista – ja samalla siitä vapautumista häpeästä, jota häirinnän kohteet usein kokevat.

Suomessa häirintäkeskustelu poiki nopeasti erilaisia selvityksiä, kyselyitä ja ohjeistuksia. Ammattiliitot, työmarkkinakeskusjärjestöt ja muut eri ammattikuntia ja yhteiskunnan sektoreita

² FRA (2014b).

edustavat järjestöt tekivät omia kyselytutkimuksiaan häirinnän kokemuksista ja tekijöistä. *Työelämä 2020* -hankkeen puitteissa laadittiin opas häirintään puuttumisesta työpaikoilla ja Opetushallitus laati ohjeistuksen oppilaitoksille. Elokuva- ja teatterialalla tapahtuvasta häirinnästä ja muusta epäasiallisesta kohtelusta tehtiin selvitys, jossa ehdotetut toimenpiteet ovat käyttökelpoisia yleisemminkin työelämässä.

Seksuaaliseen häirintään on oltava nollatoleranssi.

Selvitykset ja ohjeistukset eivät vielä riitä poistamaan seksuaalisen häirinnän ongelmaa, vaikka ne ovatkin tarpeellisia työkaluja. Ratkaisevaa on työpaikoilla, oppilaitoksissa ja vaikkapa urheiluseuroissa tehtävä käytännön työ seksuaalista häirintää vastaan. Häirintään on oltava nollatoleranssi. Suuri osa häirinnästä tapahtuu julkisilla paikoilla ja sosiaalisessa mediassa, joten meidän kaikkien on tiedostettava oma vastuumme: jokainen voi puuttua häirintätilanteisiin. Kaikilla on oltava mahdollisuus elää elämäänsä ilman seksuaalisen tai muun häirinnän pelkoa.

I.6 TASA-ARVON EDISTÄMINEN PÄÄTÖKSENTEOSSA

Tasa-arvotutkijat Johanna Kantola, Anna Elomäki, Paula Koskinen Sandberg ja Hanna Ylöstalo

ovat kirjoittaneet tämän kertomuksen liitteeksi itsenäisen analyysin tasa-arvon tilasta ja trendeistä suomalaisessa päätöksenteossa. Nostan heidän kirjoituksensa pohjalta esiin muutamia havaintoja.

Vaikka tasa-arvo onkin yksi suomalaisen yhteiskunnan peruskivistä, sitä ei pidä ottaa itsestään selvyytenä. Tasa-arvossa on vielä tehtävää niin naisten, miesten kuin sukupuolivähemmistöjenkin näkökulmasta. Nykyisen hallituksen ohjelmassa ei käytännössä ollut sukupuolten tasa-arvoon liittyviä tavoitteita tai toimenpiteitä, ja tämä on näkynyt hallituskauden aikana koko valtionhallinnon toiminnassa – hallitusohjelmahan on tärkein valtionhallinnon toimintaa politiikan tasolla ohjaava asiakirja.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen kaikkeen päätöksentekoon ja sukupuolivaikutusten huomiointi on ollut jo pitkään Suomen tasa-arvopolitiikan tavoitteena. Hyvästä kehityksestä huolimatta olemme tästä tavoitteesta edelleen kaukana. Viime vuosina lakiesityksistä parhaimmillaan vain noin viidenneksessä on mukana sukupuolivaikutusten arviointi – ja näistä vain kolmanneksessa on arvioitu, että sukupuolivaikutuksia on. Tällöinkään arvioinnilla ei yleensä ole ollut merkitystä lain lopullisesta sisällöstä päätettäessä.

Sukupuolivaikutusten arviointi ei saa olla vain muodollisuus, jolla ei ole merkitystä lopputuloksen kannalta. Lakiesitysten puutteellisiin tai lopputuloksen kannalta merkityksettömiin sukupuolivaikutusten arviointeihin on kiinnitetty huomiota useissa tasa-arvovaltuutetun lausunnoissa, joita on annettu lakiesityksiin pyydettyä tai pyytämättä.

Suomi tarvitsee selkeät ja mitattavat kansalliset tasa-arvotavoitteet.

Olisi toivottavaa, että esimerkiksi hallitusohjelmassa tai tasa-arvo-ohjelmassa määriteltäisiin selkeät, mitattavat tasa-arvotavoitteet kansallisella tasolla. Eri hallinnonalat voisivat johtaa näistä tavoitteista omat tasa-arvotavoitteensa. Tämä helpottaisi sukupuolinerotkulman valtavirtaistamista ja nostaisi tasa-arvopolitiikan kunnianhimoa.

1.7 MIEHET JA POJAT

Tässä kertomuksessa ei ole erillistä osiota miesten ja poikien kokemista tasa-arvo-ongelmista. Eri teemakokonaisuuksia käsitellään myös miesten ja poikien näkökulmasta. Lähes kolmasosa tasa-arvovaltuutetun asiakasyhteydenotoista tulee miehiltä, ja ne koskevat kaikkia valvonnan osa-alueita: työelämää, oppilaitoksia, tavaroiden ja palveluiden tarjontaa. On syytä muistaa, että tasa-arvo ei ole nollasummapeliä, vaan tasa-arvon lisääntyminen yhteiskunnassa hyödyttää kaikkia sukupuolia.

Lähes kolmasosa tasa-arvovaltuutetun asiakasyhteydenotoista tulee miehiltä.

Myös miehet kokevat työelämässä syrjintää perhevapaiden vuoksi. Isien oikeus jäädä kotiin hoitamaan sairasta lasta saatetaan edelleen kyseenalaistaa

ja jopa pyytää selvitystä siitä, eikö äiti voi hoitaa lasta. Perhevapaajärjestelmän uudistaminen voisi auttaa "normalisoimaan" isien pitkät perhevapaat, joilla on merkitystä myös vauvavaiheen jälkeiseen työnjakoon perheissä – ja niin isien, äitien kuin lastenkin hyvinvointiin.

Perhevapaiden tasaisempi jakaantuminen parantaisi niin isien, äitien kuin lastenkin hyvinvointia.

Peruskoulun jälkeisten opintojen keskeyttäminen on yleisempää miehillä kuin naisilla (miehet 9,5 % vs. naiset 6,9 %), ja korkeakoulutettujen miesten osuus on 30–34-vuotiaiden miesten ikäryhmässä huomattavasti pienempi kuin naisten (miehet 37,3 % vs. naiset 52 %). Naisten ja miesten koulutusero näyttää olevan edelleen kasvussa. Toisaalta on muistettava, että sekä pojissa että tytöissä on runsaasti heikosti pärjääviä oppilaita, joiden tukeminen on tärkeää. Myös risteävät erot ovat merkityksellisiä: maahanmuuttajataustaisten lasten ja nuorten ja muiden erityistä tukea tarvitsevien lasten ja nuorten koulumenestykseen on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Asevelvollisuutta ei käsitellä tässä kertomuksessa. Lainsäätäjä teki tasa-arvolakia säädettäessä v. 1986 ratkaisun, jonka mukaan asevelvollisuuden säätämistä ainoastaan miehille ei ole pidettävä tasa-arvolaisissa tarkoitettuna sukupuoleen perustuvana syrjintänä (tasa-arvolain 9 §). Asevelvollisuus perustuu asevelvollisuuslakiin (1438/2007), joka on

säädöksenä samantasoinen kuin tasa-arvolaki. Jos asevelvollisuusjärjestelmää uudistetaan, on tarpeen pitää mukana myös sukupuolinäkökulma.

Miesten syrjäytyminen on jossain määrin yleisempää kuin naisten, ja lisäksi miesten syrjäytyminen on luonteeltaan äärimmäisempää – esimerkiksi asunnottomista 80 % on miehiä. THL:n ja Me-säätiön kehittämästä syrjäytymisen dynamiikan työkalusta³ käy ilmi, että vuoden 1987 syntymäkohortista syrjäytyneitä (kaksi tai useampi syrjäytymisen riskitekijää) oli miehistä 7 % ja naisista 5,3 %. Miehillä elinajanodote eroaa naisia enemmän sosioekonomisen taustan mukaan: 25-vuotiaiden elinajanodotteessa ylimmän ja alimman tuloviidenneksen ero on 9 vuotta, kun se on naisilla viisi vuotta.⁴

.....

Syrjäytyminen ja köyhyys ovat sukupuolittuneita ilmiöitä. Tämä on huomioitava ratkaisuja mietittäessä.

.....

Tuomo Laihialan ja Maria Ohisalon tutkimuksen *Leipäjonot sukupuolisen ja sosiaalisen eriarvoisuuden mittarina* mukaan huono-osaisuus on sukupuolittunutta. Suurin pitkittynyt köyhyyden riski on iäkkäillä yksin asuvilla naisilla ja toisaalta yksin asuvilla keski-ikäisillä miehillä. He toteavat miesten ja naisten eriarvoisuuden vähentämisestä seuraavasti:

3 THL & Me-säätiö (2018).

4 THL (2018). Kuolleisuus.

Miesten eriarvoisuuden vähentäminen vaatii puuttumista niihin mekanismeihin, joiden takia erityisesti työttömät miehet ajautuvat kauas yhteiskunnan laidoilte. Työttömien terveystarkastuksilla voidaan puuttua pahimpiin terveyttä uhkaaviin elämänlaadun vajeisiin. Tarjoamalla työnsä menettäneille uudelleen-koulutusta, työtä tai muuta merkityksellisyyden tunnetta tuovaa toimintaa voidaan luoda väyliä ulos miestapaisesta syrjäytymisestä. Ylivelkaantuneiden elämää tulisi helpottaa perintätavan kohtuulistamisella.

*Naisten eriarvoisuuden vähentäminen vaatii puolestaan puuttumista niihin mekanismeihin, joilla nainen jää miestä pienituloisemmaksi ja -eläkkeisemmäksi. Hoivavastuun tasaisempi jakaminen esimerkiksi vanhemmuuden kustannuksia ja vanhempainvapaita jakamalla sekä naisten työuralla etenemisen tukeminen ovat keinoja ehkäistä köyhien eläkeläisnaisten ryhmien muodostumista tulevaisuudessa.*⁵

Syrjäytymistä ja köyhyyttä on vaikea ratkaista yksittäisillä toimenpiteillä. On lisäksi huomattava näiden ilmiöiden sukupuolittuneisuus, minkä vuoksi myös käytettävät keinot vaihtelevat. Onkin tärkeää panostaa sukupuolivaikutusten arviointiin niin laki- ja budjettiesityksissä kuin eriarvoisuuden vähentämiseen tähtäävissä hankkeissa.

*Helsingissä 3.12.2018
tasa-arvovaltuutettu Jukka Maarianvaara*

5 Laihiala & Ohisalo (2017), s. 144.

URHEILU, LIIKUNTA JA TASA-ARVO

Sukupuolten tasa-arvon toteutuminen urheilussa ja liikunnassa on viime vuosina saanut kasvavaa huomiota. Tasa-arvovaltuutettu on seurannut mielenkiinnolla tasa-arvotietoisemman urheilujournalismin ansiosta käytyä kansallista keskustelua ja on myös itse puuttunut eräisiin esiin nousseisiin epäkohtiin.

URHEILU JA LIIKUNTA TASA-ARVOVALTUUTETUN TOIMINNASSA

Kasvaneesta tasa-arvotietoisuudesta ja eräistä kehitysaskeleista huolimatta sukupuolten tasa-arvo on edelleen haaste urheilu- ja liikuntakulttuureissa. Tasa-arvovaltuutettu on toimintansa alkuvuosista saakka vastaanottanut yhteydenottoja urheiluun ja liikuntaan liittyvistä kysymyksistä. Yhteydenottajia ovat askarruttaneet monenlaiset asiat, kuten naisten ja miesten erilaiset liikunnan harrastusmahdollisuudet, liikunta- ja urheilutilojen vuorojaot, urheiluseurojen erilaiset palkitsemiskäytännöt ja aivan viime aikoina myös naisurheilijoiden ja rahan, tai pikemminkin sen puutteen, suhdetta. Myös tiedotusvälineiden naisurheilulle antama näkyvyys tai tapa käsitellä ja esineellistää naisurheilijoita on säännöllisesti ollut yhteydenottojen aiheena.

Tasa-arvovaltuutettu on pitänyt tärkeänä, että kaikkien sukupuolten urheilu- ja liikuntaharrastuksia tuetaan tasapuolisesti. Sukupuolten välinen tasa-

arvo urheilussa ja liikunnassa tulisi nähdä ennen kaikkea yhtäläisten mahdollisuuksien ja resurssien tarjoamisena, jossa painotetaan tasa-arvoista kohtelua, asenteita ja käytännön tekoja. Vain näin toimimalla on mahdollista saavuttaa myös tosiasiallinen tasa-arvo.

Asiakasyhteydenottojen lisäksi tasa-arvovaltuutettu on pitänyt tärkeänä sidosryhmäyhteistyötä muun muassa Suomen Olympiakomitean kanssa.

URHEILUJÄRJESTÖT TOIMIVAT ESIMERKKINÄ

Urheilun lajiliitot ja muut urheilujärjestöt, kuten Suomen Olympiakomitea, ovat keskeisessä asemassa tasa-arvoa edistävässä työssä. Omalla esimerkillään ne pystyvät vaikuttamaan valtakunnallisella tasolla urheilua ja liikuntaa koskeviin asenteisiin ja käytäntöihin.

Naisjohtajien määrä urheiluorganisaatioissa on edelleen pieni. Kymmenessä merkittävimmissä urheiluorganisaatiossa naisten osuus johtajapaikoista (puheenjohtajat, toimitusjohtajat ja hallitukset) on vain noin 25 %.⁶

Tasa-arvovaltuutettu arvostaa sitä pitkäjänteistä tasa-arvoa edistävää työtä, jota useat lajiliitot ovat vuosien ajan tehneet. Tästä huolimatta on edelleen havaittavissa, että tyttöjen ja naisten harrastama urheilu kärsii arvostuksen puutteesta niin kansainvälisellä kuin myös kansallisella tasolla. Myös naisjohtajien määrää urheilun ja liikunnan eri tasoilla on edelleen pyrittävä määrätietoisesti lisäämään.

SEKSUAALISEN HÄIRINNÄN YLEISYYS URHEILUSSA JA LIKUNNASSA ALKAA PALJASTUA

Tasa-arvovaltuutettu on omassa toiminnassaan painottanut seksuaalisen häirinnän vastaisen työn tärkeyttä. Seksuaalista häirintää esiintyy myös urheilussa ja liikunnassa. #MeToo-kampanjan myötä eri tahot ovat alkaneet selvittää seksuaalisen häirinnän yleisyyttä. Myös Suomen Olympiakomitea päivitti vuonna 2017 seksuaalista häirintää ja sukupuoleen perustuvaa häirintää koskevan op-paan, joka sisältää ohjeita häirinnän ennaltaehkäisyyn ja toimintaohjeita häirintätapausten tultua ilmi.⁷ Seksuaalisen häirinnän laajuus ja yleisyys urheilussa ja liikunnassa alkaa kuitenkin vasta hahmottua.

Opetus- ja kulttuuriministeriö myönsi vuonna 2018 Jyväskylän yliopiston liikuntatieteelliselle tiedekunnalle kolmivuotisen rahoituksen PREACT-tutkimushankkeelle, jonka kohteena on urheilun ja liikunnan piirissä esiintyvä häirintä ja muu syrjintä sekä koululiikunnan ja urheiluvalmennuksen sukupuolittuneet käytännöt. Hanke keskittyy erityisesti seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen häirintäkokemuksiin urheilun ja liikunnan piirissä.

Naisten jalkapallo- ja jääkiekkomaajoukkueissa tapahtunut seksuaalinen häirintä nousi keskusteluun keväällä 2018.⁸ Kyseisten suurten lajien lajiliitot, Suomen Palloliitto sekä Suomen Jääkiekkoliitto päättivät selvittää asiaa perusteellisemmin.

Lajiliittojen yhteisestä pyynnöstä Suomen urheilun eettinen keskus SUEK selvitti seksuaalisen ja sukupuoleen perustuvan häirinnän kokemuksia kaikissa jalkapallo- ja jääkiekkomaajoukkueissa.

Selvitysten ja ohjeistusten jälkeen seuraava askel on luoda turvallinen harrastus- ja urheiluilmapiiri muun muassa sisällyttämällä häirinnän ehkäiseminen osaksi valmentajankoulutusta sekä kehittämällä toimintaohjeita ja rakenteita, jotta kynnyks ilmoittaa urheilun ja liikunnan parissa koetusta häirinnästä olisi mahdollisimman matalalla.

LIKUNTALAKIIN KOHDISTUU ODOTUKSIA

Tasa-arvoisen ja yhdenvertaisen kohtelun tärkeys kaikessa urheiluun ja liikuntaan liittyvässä toiminnassa ja päätöksenteossa korostuu myös siinä, että tasa-arvo ja yhdenvertaisuus ovat lähtökohtina liikuntalain tavoitteen toteuttamisessa.

Liikuntalain mukaan liikuntaa edistävien järjestöjen valtionavustuksen määrää harkittaessa otetaan huomioon muun muassa järjestön toiminnan laadun ja laajuuden lisäksi se, miten järjestö edistää yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa. Koska kaikilta valtionavustusta hakevilta liikuntajärjestöiltä edellytetään jatkossa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmaa, on suunnitelmien laatiminen ja tehokas toimeenpano liikuntajärjestöjen ajankohtainen kehittämiskohde. Tästä syystä on luontevaa, että tasa-arvovaltuutettu seuraa läheltä liikuntalain tasa-arvoa edistävästä velvoitteista käytävää keskustelua. Liikuntalain tehokkaaseen toimeenpanoon kohdistuu paljon odotuksia.

7 Suomen Olympiakomitea (2017).

8 MTV 29.3.2018

2 TASA-ARVO TYÖELÄMÄSSÄ – SUKUPUOLIJAKOJA JA HAASTEITA

Sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen ja naisten aseman parantaminen tasa-arvon saavuttamiseksi työelämässä on ollut alusta lähtien vuonna 1987 voimaan tulleen tasa-arvolain keskeinen tavoite. Työelämässä ei ole tapahtunut sellaisia muutoksia, etteivätkö nämä tavoitteet olisi edelleenkin ajankohtaisia. Tasa-arvolaki koskee kuitenkin myös miehiä. Myös miehet ottavat yhteyttä tasa-arvovaltuutettuun työelämäkysymyksissä.

Tasa-arvopolitiikka koskee laaja-alaisesti eri politiikan lohkoja ja sen aihealueet ovat moninaisempia kuin mistä tasa-arvolaille välittömästi säädetään. Sukupuolinäkökulma voidaan liittää muun muassa työvoiman ulkopuolelle jäämiseen, missä toisinaan on kysymys syrjäytymisestä. Syrjäytyminen on tarpeen erottaa tasa-arvolainsäädännössä syrjinnäksi määritellyistä menettelyistä. Oikeudellisena käsitteenä syrjintä viittaa laissa kiellettyyn menettelyyn, jolle on osoitettavissa tietty vastuutaho ja johon voi liittyä oikeudellisia seuraamuksia. Syrjäytyminen puolestaan viittaa yhteiskunnallisten prosessien

kautta syntyvään haavoittuvuuteen, huono-osaisuuteen ja yhteiskunnan toiminnoista (kuten koulutus ja työelämä) ulkopuolelle jäämiseen.⁹

Naisten ja miesten työmarkkina-asemaan liittyvät tarkastelut ovat tasa-arvopolitiikan ytimessä. Tasa-arvon toteutuminen työelämässä on keskeistä, koska taloudellinen tasa-arvo sukupuolten välillä luo perustaa sukupuolten tasa-arvon toteutumiselle yhteiskunnassa ylipäätään. Tasa-arvopolitiikassa on tärkeä kiinnittää huomiota erilaisiin työvoiman käyttötapoihin (kuten määräaikaisiin työsuhteisiin ja osa-aikatyöhön) ja siihen, millaisia vaikutuksia niillä on naisten ja miesten työmarkkina-asemaan. Tasa-arvopolitiikan keskiössä ovat myös muun muassa palkkatasa-arvon edistäminen sekä työn ja perheen yhteensovittaminen. Tässä kertomuksen osiossa tarkastellaan näitä tasa-arvopolitiikan teemoja.

Naisten ja miesten työmarkkina-asemassa on monia tasa-arvon kannalta merkityksellisiä eroja. Työmarkkinoilla on kuitenkin myös muita jakoja. Naiset keskenään ja miehet keskenään eivät ole työmarkkina-asemaltaan homogeenisia. Eroavuuksia työhön osallistumismahdollisuuksien ja työntekijäaseman suhteen ei synnytä myöskään yksinomaan sukupuoli vaan myös esimerkiksi ikä ja kuuluminen erilaisiin vähemmistöihin. Kun sukupuoli risteää tällaisten muiden tekijöiden kanssa, se voi synnyttää työelämässä risteävän syrjinnän kokemuksia ja ilmiöitä.¹⁰ Myös ne ovat suomalaisen yhteiskunnan tasa-arvo-ongelmia. Risteävän syrjinnän teemoja ei tässä yhteydessä käsitellä. Syrjintä-kysymyksenä risteävä syrjintä rajautuu tasa-arvovaltuutetun toimivallan ulkopuolelle ja kuuluu

9 Syrjinnän ja syrjinnän käsitteistä Nousiainen, mm. s. 31-34.

10 Julkunen (2009), s. 31, 41.

yhdenvertaisuuslakia valvovien viranomaisten toimialaan. Tasa-arvovaltuutettu pitää kuitenkin tärkeänä, että tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuspolitiikassa kiinnitetään huomiota risteävään syrjintään, mikä korostaa myös viranomaisten yhteistyön tarpeellisuutta.

2.1 NAISET JA MIEHET TYÖMARKKINOILLA

Suomessa naisten ja miesten osallistumisasteessa työvoimaan ei ole kovinkaan suuria eroja. Suomelle on ollut ominaista naisten kokoaikatyö; tosin viime vuosina naisten tekemä osa-aikatyö on lisääntynyt.¹¹ Naiset ja miehet työskentelevät kuitenkin keskimäärin eri ammateissa ja eri tehtävissä (*horisontaalinen segregatio*). Eroa on myös naisten ja miesten sijoittumisessa vaativuudeltaan eri hierarkiatason tehtäviin (*vertikaalinen segregatio*). Ammatillisessa eriytymisessä näkyy sukupuolten välisen työnjaon pitkä perinne, jonka mukaan hoiva on pääasiassa naisten vastuulla. Naisenemmistöisin toimiala vuonna 2016 oli sosiaali- ja terveystalvet, jonka työllisistä oli naisia 86,6 %. Miesenemmistöisin ala oli rakentaminen, jolla miehiä työllisistä oli peräti 92,1 %.¹² Ammatillinen eriytyminen liittyy tiiviisti koulutusvalintojen sukupuolen mukaiseen eriytymiseen. Segregaation lieventäminen koulutuksessa ja työelämässä on ollut pitkään tasa-arvotyön agendalla.¹³ Muutosta kokonaiskuvassa ei kuitenkaan juuri tapahdu.

11 Tilastokeskus: Työvoimatutkimus 2017.

12 Tilastokeskus (2018a). Ks. segregatiosta myös tämän kertomuksen liite 3: *Tasa-arvopolitiikan toteuttaminen Suomessa 2010-luvulla*.

13 Ks. kertomuksen jakso: *Tasa-arvon edistäminen oppilaitoksissa*; OKM (2010), s. 17.

Kaikki naiset ja miehet eivät kuulu työvoimaan ja niistäkin, jotka kuuluvat, osa on työttömänä. Työttömyys on kuluneen vuoden aikana laskenut selvästi. Syyskuussa 2018 miehistä työttömänä oli 5,6 % ja naisista 7,0 %.¹⁴

Miesten työmarkkina-aseman on todettu polarisoituvan. Hyvin pärjäävien miesten vasta-poolina ovat työn suhteen marginaaliin päätyvät pitkäaikaistyöttömät, joista enemmistö on miehiä.¹⁵ Syyskuussa 2018 pitkäaikaistyöttömiä miehiä oli 41 000 ja naisia 29 100.¹⁶ Pitkäaikaistyöttömyyteen liittyy suuri huono-osaisuuden riski, jolloin moninaiset hyvinvoinnin vajeet kasautuvat samoille yksilöille.¹⁷ Koulutuksen puute johtaa usein ongelmiin työmarkkinoille pääsyssä. Työvoiman ulkopuolella on paljon myös niitä, jotka eivät ole kirjautuneet työttömiksi ja joita ei ole todettu työkyvyttömiksi.¹⁸ On kiinnitetty huomiota myös siihen, että iso joukko 25–35-vuotiaita miehiä on työllisyyden paranemisesta huolimatta työvoiman ulkopuolella, eikä rekisteröidy edes työttömiksi.¹⁹

Naisten poissaolo työmarkkinoilta liittyy usein perhevapailla olemiseen. Pienten lasten äitien työllisyysaste on alempi kuin muilla äideillä. Lapsi on perhevapaan päätyessä noin kymmenen kuukauden ikäinen ja valtaosa perheistä (87–89 %) valitsee tässä vaiheessa kotihoidon ainakin muutamaksi kuukaudeksi. Hyvin harva kuitenkin

14 Tilastokeskus: Työvoimatutkimus syyskuu 2018.

15 Pärnänen (2015), s. 249.

16 Tilastokeskus: Työvoimatutkimus syyskuu 2018.

17 Laihiala & Ohisalo (2017), s. 133

18 Pyykkönen – Myrskylä – Haavisto – Hiilamo – Nord (2017).

19 Yle uutiset 11.10.2018. Ks. myös Maczulskij (2017).

käyttää hoitovapaata siihen saakka, että lapsi on kolmivuotias.²⁰

Yksinhuoltajilla, joista valtaosa on naisia, on kohonnut syrjäytymisriski. Yksinhuoltajien työllisyys on kehittynyt muita heikommin. Näin on erityisesti vähemmän koulutettujen yksinhuoltajien kohdalla.²¹ Vuonna 2017 työikäisten yksinhuoltajien²² työllisyysaste oli 71,6 % ja työttömyysaste 11,6 %. Vastaavat koko työikäistä väestöä kuvaavat luvut olivat 78,2 % ja 8,2 %.²³

2.2 TYÖVOIMAN KÄYTTÖTAPOIHIN LIITTYVIÄ SUKUPUOLIJAKOJA JA SUKUPUOLIVAIKUTUKSIA

2.2.1 Työvoiman moninaiset käyttötavat

Reilut 64 % kaikista työllisistä työskentelee *toistaiseksi voimassa olevassa kokoaikaisessa palvelussuhteessa*.²⁴ Tämä on siis edelleen yleisin työnteon muoto. Mutta monilla työnteon tekemisen tapa poikkeaa tästä. On määräaikaista työtä, osa-aikatyötä ja vuokratyötä sekä työntekoa nollatyösopimuksilla. Tällöin puhutaan toisinaan joustotyövoimasta.²⁵ On

myös palkkatyön ja yrittäjyyden välimaastossa olevaa yksinyrittäjyyttä. Vaihtelevat työvoiman käyttötavat luovat jakoja ja eroja niin naisten ja miesten välille kuin myös naisten kesken ja miesten kesken.

Määräaikainen työ on 2000-luvulla vakiintunut noin 15–17 prosenttiin.²⁶ Työn määräaikaisuus on naisilla yleisempää kuin miehillä niin, että naisista 19 % ja miehistä 13 % on määräaikaisessa palvelussuhteessa. Uusista työsuhteista oli vuonna 2017 yli puolet solmittu määräaikaisiksi, naisilla miehiä useammin.²⁷ Määräaikainen työ on yleistä varsinkin naisilla, jotka ovat perheenperustamisissa. Vuonna 2016 esimerkiksi 25–29-vuotiaista naisista 33 % työskenteli määräaikaisissa palvelussuhteissa, kun vastaava luku miehillä oli 20,1 %.²⁸

Osa-aikatyön tekeminen on viime vuosina lisääntynyt erityisesti naisilla. Vuonna 2017 naispalkansaajista noin viidennes teki osa-aikatyötä ja miespalkansaajista 10 prosenttia. *Vuokratyön* käyttö on muuttunut pysyväksi ilmiöksi, joskin kaikista palkansaajista vuokratyöntekijöitä on suhteellisen vähän.²⁹ Vuonna 2017 vuokratyössä oli 41 000 henkeä, mikä oli 2 % palkansaajista. Vuokratyö on parin viime vuoden aikana hieman yleistynyt, miehillä enemmän.³⁰ Suurin osa vuokratyöntekijöistä on

20 Salmi & Närvi (2017), s. 8.

21 Härkönen (2017).

22 Luvut kuvaavat 20–59-vuotiaita, joilla on lapsia ja jotka ovat naimattomia tai eivät ole avoliitossa.

23 Tilastokeskus: Työvoimatutkimus 2017.

24 Tilastokeskus: Työvoimatutkimus 2017.

25 TEM (2012), s. 6.

26 TEM (2015), s. 11; Tilastokeskus: Työvoimatutkimus 2017.

27 Tilastokeskus: Työvoimatutkimus 2017; ks. myös tämän kertomuksen liite 3: *Tasa-arvopolitiikan toteuttaminen Suomessa 2010-luvulla*.

28 Tilastokeskus (2018).

29 TEM (2015).

30 Kun vuonna 2015 vuokratyöntekijöissä oli lähes yhtä monta miestä ja naista, vuonna 2017 miehiä oli 24 000 ja naisia 17 000 (Tilastokeskus: Työvoimatutkimus 2015; Tilastokeskus: Työvoimatutkimus 2017).

määräaikaisessa palvelussuhteessa.³¹ Vuonna 2014 neljällä prosentilla palkansaaajista, yhteensä 83 000 palkansaaajalla, oli *nollatuntisopimus*. Heistä naisia oli 57 %. Huomattava osa oli nuoria. Lähes puolet oli alle 25-vuotiaita ja 65 % oli alle 30-vuotiaita.³²

2.2.2 Työvoiman käyttötavat heijastuvat työmarkkina-asemaan

Työllisille miehille on naisia tyypillisempää kokoaikainen, pidempiaikainen ja hyvätuloinen työ, kun taas työllisille naisille on miehiä tyypillisempää muut työnteon tavat ja pienituloisuus.³³ Muihin työn teettämisen tapoihin verrattuna toistaiseksi voimassa oleva kokoaikainen työ yhdistyy vahvempaan työmarkkina-asemaan. Toisinaan työskentely muunlaisessa palvelussuhteessa kuin jatkuvassa kokoaikatyössä on työntekijälähtöistä ja sopii työntekijän elämäntilanteeseen. Kuitenkin yleisin syy työskennellä esimerkiksi määräaikaisessa palvelussuhteessa on pysyvän työn puute. Naisille suurin syy osa-aikatyön tekemiseen on kokoaikaisen työ puute.³⁴

Muihin kuin toistaiseksi voimassa oleviin

31 Huotari & Pitkänen (2013), s. 37.

32 Tilastokeskus: Työvoimatutkimus 2014; ks. myös tämän kertomuksen liite 3: *Tasa-arvopolitiikan toteuttaminen Suomessa 2010-luvulla*.

33 Pärnänen (2015), s. 249.

34 Vuonna 2017 kaikista määräaikaisista 67 prosentilla syy määräaikaisuuteen oli pysyvän työn puute ja kolmasosalla osa-aikatyötä tekevästä naisista syy osa-aikaiseen työntekoon oli kokopäivätyön puute (Tilastokeskus: Työvoimatutkimus 2017).

kokoaikaisiin työsuhteisiin liittyy enemmän taloudellista epävarmuutta, elämän ja tulevaisuuden ennakkoinnin vaikeutta sekä urakehityksen puutetta tai hitautta.³⁵ Työvoiman erilaiset käyttötavat tuottavat eroja myös naisten ja miesten työmarkkina-asemaan ja vaikuttavat sukupuolten väliseen tasa-arvoon. Määräaikaisissa työsuhteissa työskentelevien ansiot ovat selvästi heikommät kuin niillä, jotka ovat toistaiseksi voimassa olevissa työsuhteissa.³⁶ Määräaikaisen työn on todettu vaikuttavan palkkakehitykseen myös pidemmällä aikavälillä.³⁷

Määräaikaiset työsuhteet, joiden välissä on taukoja, ja muutoin eri tavoin pirstaleiset työjärjestelyt (freelancerina tehty työ, itsensä työllistäminen) voivat aiheuttaa ongelmia työn ja perheen yhteensovittamisessa.³⁸ Nollatuntisopimuksissa työajat ja tuntimäärät voivat vaihdella hyvinkin paljon eri viikkoina tai kuukausina, mikä voi olla lapsiperheille hankalaa hoitojärjestelyjen ja myös lasten elämän kannalta.³⁹ Tasa-arvovaltuutetun lainvalvontatyössä on havaittu, että silloin kun työtä ei tehdä samalle työnantajalle toistaiseksi voimassa olevassa työsuhteessa (määräaikaiset työsuhteet, nollatuntisopimukset ja vuokratyö), raskaus- ja perhevapaasyrjintää koskevien kieltojen toteutumiseen liittyy erityisiä haasteita.

Valtioneuvoston selonteko naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta määrittelee yhdeksi keskeiseksi työelämän tasa-arvon kysymykseksi

35 TEM (2012). Ks. myös Ojala – Nätti – Kauhanen (2015).

36 Ojala – Nätti – Kauhanen (2015), s. 29–30.

37 Ojala – Nätti – Kauhanen (2017).

38 THL:n lausunto eduskunnalle (THL/496/4.00.02/2018).

39 Pärnänen (2015), s. 244.

vasten-tahtoisen osa-aikaisen tai määräaikaisen työn vähentämisen.⁴⁰ Tämä tavoite otettiin huomioon myös hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa vuosille 2012–2015, mutta ei meneillään olevassa tasa-arvo-ohjelmassa. Tasa-arvovaltuutettu katsoo, että vastentahtoisen osa-aikaisen tai määräaikaisen työn vähentäminen on edelleen tärkeä tavoite pyrittäessä edistämään sukupuolten välistä tasa-arvoa työelämässä.

Eräät työelämän tutkijat ja asiantuntijat ovat tuoneet esiin, että työnteon tapojen muututtua moninaisiksi kaikissa työ- ja sosiaalilainsäädännön sekä työehtosopimustoiminnan vaikutusarvioinneissa olisi otettava käyttöön pätkätyö-, osa-aikatyö-, itsensätyöllistämis- ja alustataloustyön vaikutusten arvioinnit, samaan tapaan kuin tehdään sukupuolivaikutusten arviointia.⁴¹ Itse asiassa tämä näkökohta tulisi yhdistää myös osaksi sukupuolivaikutusten arviointia. Kuten edellä todettiin, toistaiseksi voimassa oleva kokoaikatyö on miehille yleisempää kuin naisille ja naisilla taas on miehiä enemmän määräaikaista ja osa-aikaista palvelussuhteita. Vaikutusarvioinneissa tulisi ottaa systemaattisesti huomioon, onko ehdotuksilla erilaisia vaikutuksia verrattaessa jatkuvassa kokoaikatyössä työskenteleviä ja sellaisissa töissä olevia, joilla työn teettämisen tapa poikkeaa jatkuvasta kokoaikatyöstä.

40 VNS 7/2010 vp, s. 14.

41 Suoranta (2018), s. 15–16.

2.3 NAISTEN JA MIESTEN PALKKAEROT

2.3.1 Sukupuolten välisiin palkkaeroihin vaikuttavat monet tekijät ja prosessit

Naisten ja miesten keskimääräinen palkkaero työmarkkinoilla on 16,1 %.⁴² Ero on vielä suuri, vaikka se onkin hitaasti kaventunut.

Sukupuolten väliseen palkkaeroon vaikuttavat monet eri tekijät ja prosessit, jotka liittyvät niin naisten ja miesten työmarkkina-asemien muodostumiseen kuin myös välittömämmin palkkojen määräytymiseen ja noudatettavaan palkkapolitiikkaan. Nykyiset palkkauksen sukupuolittuneet rakenteet eivät ole syntyneet tyhjästä, vaan niillä on pitkä historia. Segregaatio on todettu sukupuolten välisten palkkaerojen merkittäväksi selittäjäksi⁴³ ja segregaatian lieventäminen keinoksi edistää samapalkkaisuutta. Tämän suuntaisesti segregaatian lieventymisen voidaankin olettaa vaikuttavan. Toisaalta naisten ja miesten töiden eriytymisestä ei automaattisesti seuraa naisille tyypillisten töiden pienemmät palkat.⁴⁴ Alempiin palkkoihin näissä töissä on vaikuttanut se, että ne on perinteisesti arvioitu vähemmän vaativiksi kuin tyypillisesti miesten tekemät työt. Tämä taas on palkkausta ja palkkapolitiikkaa koskeva asia.⁴⁵ Segregaatio ei tässä mielessä ole sukupuolineutraali, kokonaan palkkauksesta irrallinen selitys palkkaeroille.

42 Tilastokeskuksen ansiotasoindeksi, ennakkotieto 2017.

43 Esim. STM (2008), s. 33–75.

44 Kinnunen & Korvajärvi (1996), s. 13.

45 Nummijärvi (2006), s. 434.

Naisten ja miesten palkkaeroon vaikuttavat osaltaan myös perhevapaat. Perhevapaiden käyttö heikentää naisten palkkakehitystä, mutta ei miesten. Perhevapaan pituudesta riippuu, kuinka merkittävä ja pitkäaikainen vaikutus perhevapaalla on äidin palkkaan. Isien palkkakehitykseen perhevapailla ei ole vaikutusta sen vuoksi, että he pitivät tyypillisesti vain hyvin lyhyitä perhevapaita.⁴⁶ Jossain määrin naisen ja miesten palkkaeroon vaikuttaa myös naisten suurempi osuus määräaikaisissa töissä ja se, että määräaikaisissa töissä ansiot ovat keskimäärin pienempiä kuin toistaiseksi voimassa olevissa palvelussuhteissa.⁴⁷

Viime kädessä naisten ja miesten välisiä palkkasuhteita luodaan, ylläpidetään tai muutetaan eri tasoilla tehtävillä palkkasopimuksilla ja palkkausta koskevilla päätöksillä. Työ- ja virkaehtosopimuksilla on ollut ja on edelleen keskeinen rooli palkkojen määrytyksessä. Sopimusjärjestelmässä on tapahtunut siirtymä keskitetyistä sopimusratkaisuista liittotason sopimuksiin ja enenevästi myös paikalliseen sopimiseen.⁴⁸ Sopimusjärjestelmän kokonaisuutta raamittamaan on oltu tuomassa neuvottelumallia, jossa vientiteollisuudessa sovitut

palkankorotukset määrittävät myös muiden alojen, muun muassa naisvaltaisen julkisen sektorin sopimusneuvotteluissa sovittavat palkkojen enimmäiskorotukset. Nämä kehityssuunnat sisältävät haasteita palkkatasa-arvon edistämisen kannalta.⁴⁹ Jotta naisten ja miesten keskimääräinen palkkaero kapenisi, sopimustoiminnan tulisi nimittäin koko työmarkkinoiden mitassa johtaa siihen, että naisennemistöisissä töissä palkat nousisivat enemmän kuin miesennemistöisissä töissä. Kilpailukyky sopimuksessa omaksuttu ratkaisu oli tämän tavoitteen kannalta päinvastainen sikäli, että naisvaltaisella julkisella sektorilla työntekijöiden lomarahoja leikattiin 30 % vuosina 2017–2019.⁵⁰

2.3.2 Julkisen vallan velvollisuus edistää tasa-arvoa palkkauksessa

Perustuslain mukaan julkisen vallan tulee edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa palkkauksessa (perustuslain 6.4 §). Perustuslaki velvoittaa julkista valtaa myös yleisemmin turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista (perustuslain 22 §). Samapalkkaisuuden edistämisvelvoite koskee julkista valtaa sen työnantajaroolissa, mutta julkisen vallan tulee edistää samapalkkaisuutta myös muulla tavoin.

46 Heti työmarkkinoille paluun jälkeen ne äidit, jotka ovat olleet perhevapaalla enintään kaksi vuotta, ansaitsevat noin 8–11 % vähemmän kuin lapsettomat naiset. Pidemmällä perhevapaalla olleilla äideillä palkanmenetyks on vielä huomattavasti suurempi. Vähintään kolme vuotta työmarkkinoilta poissa olleet äidit ansaitsevat välittömästi töihin paluunsa jälkeen lähes 19 % vähemmän kuin lapsettomat naiset. (Lilja – Asplund – Kauppinen (2007), s. 57–67).

47 Tilastokeskus: Työvoimatutkimus 2014; ks. myös tämän kertomuksen liite 3: *Tasa-arvopolitiikan toteuttaminen Suomessa 2010-luvulla*; Pärnänen (2015), s. 249.

48 Mm. tämän kertomuksen liite 3: *Tasa-arvopolitiikan toteuttaminen Suomessa 2010-luvulla*, jakso 6a.

49 Jonker-Hoffrén (blogi 9.1.2017); tämän kertomuksen liite 3: *Tasa-arvopolitiikan toteuttaminen Suomessa 2010-luvulla*, jakso 6a.

50 Ks. myös tämän kertomuksen liite 3: *Tasa-arvopolitiikan toteuttaminen Suomessa 2010-luvulla*, jakso 6b.

Valtio on ollut yhtenä osapuolenakolmikantaisissa samapalkkaisuusohjelmissa, joita on toteutettu vuodesta 2006 lähtien. Samapalkkaisuusohjelmien tavoitteena on ollut kaventaa naisten ja miesten keskimääräistä palkkaeroa ja toteuttaa tasa-arvolain samapalkkaisuusperiaatetta. Nyt on käynnissä samapalkkaisuusohjelma vuosille 2016–2019. Ohjelmassa sovitut toimenpiteet liittyvät palkka- ja sopimuspolitiikkaan, palkkausjärjestelmiin ja palkkatietämyksen lisäämiseen, segregaatian purkamiseen sekä työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen. Samapalkkaisuusohjelmien ansiona on pidetty tutkimusten ja selvitysten teettämistä sekä sukupuolten välisten palkkaerojen esillä pitämistä yhteiskunnallisessa ja työmarkkinapoliittisessa keskustelussa. Samapalkkaisuusohjelmille asetettuja tavoitteita on arvioitu saavutetun niukasti.⁵¹

Tasa-arvolaki on yksi väline sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi palkkauksessa. Lain palkkasyrjintäkiellot velvoittavat kaikkia työnantajia. Laki myös velvoittaa vähintään 30 henkeä työllistäviä työnantajia tekemään palkkakartoituksen perusteettomien palkkaerojen tunnistamiseksi ja poistamiseksi. Palkkakartoitus tuli pakolliseksi osaksi tasa-arvosuunnittelua vuonna 2005. Tuolloin oli paljon odotuksia palkkakartoituksen merkityksestä samapalkkaisuuden edistämisessä. Vuoden 2015 tasa-arvolain uudistuksen yhteydessä palkkakartoitusvelvoitetta täsmennettiin ja lakiin otettiin erillinen sitä koskeva säännös.

Perustuslain yllä mainittujen velvoitteiden on todettu edellyttävän sitä, että lainsäädäntöön tasa-arvon toteuttamiseksi sisällytettävät toimenpiteet ovat vaikutuksiltaan tehokkaita.⁵² Jäljempänä käsitellään tasa-arvolain kehittämistarpeita, jotka koskevat palkkasyrjintäkieltoihin liittyvän oikeussuojan tehostamista ja palkkakartoitusta koskevien tasa-arvolain säännösten uudistamista niin, että ne edistäisivät palkkakartoituksen tavoitteen toteutumista nykyistä paremmin.

2.4 TYÖN JA PERHE-ELÄMÄN YHTEENSOVITTAMINEN

2.4.1 Subjektiiivinen päivähoito-oikeus yhteensovittamisen mahdollistajana

Subjektiiivisen päivähoito-oikeuden poistaminen.

Pienten lasten vanhempien työllisyysasteeseen ja työhön osallistumiseen vaikuttavat työn ja perhe-elämän yhteensovittamisen mahdollisuudet. Yhteensovittamisen edellytyksiä luovat erityisesti yhteiskunnan tarjoama lasten päivähoito ja varhaiskasvatus sekä työntekijöiden perhevapaoikeudet. Hoivan sukupuolituneen luonteen takia nämä tekijät vaikuttavat erityisesti naisten mahdollisuuksiin osallistua ansiotyöhön. Sen vuoksi päivähoito ja perhevapaat ovat keskeisiä asioita sukupuolten välisen tasa-arvon kannalta.⁵³

51 Suomaa (muistio 17.9.2018). Samapalkkaisuusohjelman kokonaisarviointia ei ole tätä kirjoitettaessa vielä julkaistu, mutta se julkaistaan syksyn 2018 aikana.

52 Scheinin (1999), s. 255.

53 Salmi & Närvi (2017), s. 8.

Vuoteen 2016 saakka lapsilla oli subjektiivinen oikeus päivähoitoon ja varhaiskasvatukseen⁵⁴ eli kunnilla oli velvollisuus tarjota hoitopaikka kaikille lapsille. Tällä oikeudella oli tärkeä perhe-, työvoima- ja tasa-arvopoliittinen merkitys.⁵⁵ Vuoden 2016 alussa tuli voimaan lakimuutos, jolla rajattiin lapsen oikeutta varhaiskasvatukseen ja päivähoitoon. Niiltä lapsilta, joiden vanhemmat eivät työskentele kokopäiväisesti tai eivät opiskele päätoimisesti, toimi yrittäjänä tai ole omassa työssä, oikeus rajattiin 20 tuntiin viikossa. Heillä on oikeus kokopäivähoitoon vain, jos vanhemmat voivat osoittaa laajemman hoidon tarpeen. Kunnat voivat kuitenkin tarjota varhaiskasvatusta laissa edellytettyä vähimmäismäärää laajemmin.

.....

Tasa-arvon kannalta subjektiivisen päivähoito- ja varhaiskasvatusoikeuden rajoittaminen osa-aikaiseksi on iso tasa-arvopoliittinen taka-askel.

.....

Lasten oikeuksien näkökulmasta muutosta on kritisoitu muun muassa siitä, että se vaarantaa lasten yhdenvertaisen kohtelun.⁵⁶ Sukupuolten välisen tasa-arvon kannalta subjektiivisen päivähoito-

-
- 54 Vuodelta 1973 oleva päivähoitolaki, 36/1973, muutettiin vuonna 2015 varhaiskasvatuslaiksi 580/2015.
- 55 THL:n lausunto eduskunnalle (THL/496/4.00.02/2018).
- 56 Esimerkiksi lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnalle, LAPS/146/2014.

ja varhaiskasvatusoikeuden rajoittaminen osa-aikaiseksi on iso tasa-arvopoliittinen taka-askel.⁵⁷ Tasa-arvovaltuutettu pitää erittäin tärkeänä subjektiivisen päivähoito-oikeuden palauttamista kaikkien lasten oikeudeksi.

Työn ja perhe-elämän yhteensovittamisen vaikeutuminen. Subjektiivisen päivähoidon rajoittaminen voi vaikeuttaa työn ja perhe-elämän yhteensovittamista. Näin voi käydä esimerkiksi silloin, kun vanhemman työskentely koostuu määräaikaista työsuhdetta, joiden välissä on taukoja, tai kun työ muutoin on pirstaleista ja epävakaata. Varhaiskasvatusoikeuden rajausta voi myös vaikuttaa työttömän sekä perhevapaalla ilman voimassa olevaa työsuhdetta olevan vanhemman mahdollisuuksiin palata työelämään. Työn hakeminen ja tarjotun työn nopea vastaanottaminen voivat vaikeutua.⁵⁸ On todettu olevan viitteitä siitä, että subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajauksen myötä vanhempien mahdollisuudet työnhakuun, opiskeluun ja työssä käymiseen ovat heikentyneet.⁵⁹

Päivähoito-oikeuden rajausta voi myös vaikeuttaa työttömän vanhemman mahdollisuuksia täyttää työttömiltä edellytetty aktiivisuusehto.⁶⁰ Niin sanottu aktiivimalli vaatii työntekijöiltä aivan erityistä joustavuutta työn vastaanottamisessa. Työttömyysturvasta annetun lain tarkoituksena on, että työttömät hakeutuvat aiempaa enemmän

-
- 57 Salmi & Närvi (2017a), s. 10.
- 58 Tasa-arvovaltuutetun lausunto (TAS/309/2015); THL:n lausunto eduskunnalle (THL/496/4.00.02/2018).
- 59 Tämän kertomuksen liite 3: *Tasa-arvopoliittikan toteuttaminen Suomessa 2010-luvulla*, ja siellä mainittu kirjallisuus.
- 60 Sama lähde kuin edellä.

myös lyhytkestoisiin ja osa-aikaisiin töihin.⁶¹ Työn vastaanottaminen hyvinkin lyhyessä ajassa edellyttää myös tilapäisen lastenhoidon nopeaa järjestymistä. Varhaiskasvatuspaikkaa tulee varhaiskasvatuslain 17 §:n mukaan hakea viimeistään kaksi viikkoa ennen kuin lapsi tarvitsee paikan, mikäli varhaiskasvatuksen tarve johtuu esimerkiksi työllistymisestä tai opinnoista, eikä tarpeen alkamisajankohta ole ennakoitavissa. Voidaan kysyä, miten hyvin varhaiskasvatuslain säännökset ja aktiivimalli sopivat yhteen, mutta myös, millaista arkea perheiden ja lasten edellytetään tällaisten vaateiden täyttämiseksi elävän.

Aktiivimallia koskevassa hallituksen esityksessä ei ole kiinnitetty millään tavalla huomiota päivähoidonjärjestymisen mahdollisuuksiin.⁶² Esityksessä puhutaan naisista ja miehistä vain, kun tarkastellaan erikseen naisten ja miesten osuutta soviteltua päivärahaa saavien joukossa sekä kuntouttavaan työtoimintaan ja yleensä työllistymistä edistäviin palveluihin osallistuneiden määriä. Yhteiskunnan vastuulla tulee olla sen varmistaminen, ettei työtön työntekijä menetä työttömyyspäiväetuuksia sen vuoksi, ettei hän ole voinut ottaa vastaan tarjottua työtä lapsen hoitopaikan puutteen takia.

Yhteiskunnan vastuulla on varmistaa,
ettei työtön työntekijä menetä
työttömyyspäiväetuuksia sen vuoksi, ettei
hän ole voinut ottaa vastaan tarjottua työtä
lapsen hoitopaikan puutteen takia.

.....

Myös epäsäännölliset työajat ja vuorotyö voivat aiheuttaa hankaluuksia työn ja perheen yhteensovittamisen kannalta. Erityisen ongelmallisia ne ovat yksinhuoltajille. Vanhempien työskennellessä iltaisin ja viikonloppuisin myös pienten koululaisten hoito tulee voida järjestää. Kauppojen aukioloaikoja koskevan sääntelyn purkaminen toteutui vuoden 2016 alussa. Sen on selvitetty lisänneen vuorotyötä kaupan alalla ja tehneen työn ja perheen yhteensovittamisen vaikeammaksi alan työntekijöille. Selvityksen mukaan se oli vaikuttanut lasten hoitojärjestelyihin varsinkin silloin, jos vanhemmat työskentelivät epätyypillisinä työaikoina. Haasteita oli koettu myös alakoululaisten hoitojärjestelyissä, koska monet kunnat eivät tarjoa heille minkäänlaisia vuorohoitojärjestelyjä.⁶³ Olisikin tärkeää tarjota pienille koululaisille vuorohoitopaikkoja vanhempien töiden sitä edellyttäessä.

Kun eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta käsitteli vähittäiskauppojen sekä parturi- ja kampaamoliikkeiden aukioloajoista annetun lain kumoamista, se arvioi lapsen hoivan

61 HE 124/2017 vp.

62 HE 124/2017 vp.

63 Kllökoqi-Bublaku (2017).

järjestämisen ja työn ja perheen yhteensovittamisen vaikeutuvan aukioloaikojen vapauttamisen myötä.⁶⁴ Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että hoidon järjestämisessä on monenlaisia ongelmia. Valiokunta kritisoi sitä, että esityksestä puuttui selvitys ja arvio aukioloaikojen laajentamisen vaikutuksista päivähoitopalvelujen järjestämisen tarpeisiin sekä sukupuolivaikutusten arviointi. Tasa-arvovaltuutettu yhtyy siihen työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan näkemykseen, että julkisia palveluja järjestettäessä pitäisi ottaa paremmin huomioon työskentely epätyypillisinä työaikoina.

Sukupuolivaikutusten arviointi. Työelämää koskeviin lakiesityksiin ja muuhun päätöksentekoon tulee sisällyttää huolellisesti laadittu ja monipuolinen sukupuolivaikutusten arviointi. Sukupuolivaikutusten arviointia tehtäessä tulee ottaa huomioon, että toistaiseksi naiset vastaavat pääosin lasten hoidosta. Linjausten pohjana tulee tarvittaessa olla ajantasainen ja kattava tieto myös siitä, miten päivähoitopalveluita pystytään eri puolilla Suomea tarjoamaan ja kuinka saavutettavaa päivähoito on.

Sukupuolivaikutusten arviointeja on jätetty tekemättä työntekijöiden asemaan oleellisesti vaikuttaneiden lainmuutosten yhteydessä.

Tasa-arvovaltuutettu on huolissaan siitä, että sukupuolivaikutusten arviointeja on jätetty tekemättä työntekijöiden asemaan oleellisesti vaikuttaneiden lainmuutosten yhteydessä. Sen lisäksi, että sukupuolivaikutusten arvioinnit tehdään, on tärkeää, että sukupuolivaikutusarviointien tuloksille annetaan tosiasiallista merkitystä.

Subjektiivinen päivähoito-oikeus tulee palauttaa kaikkien lasten oikeudeksi

Yhteiskunnan tulee varmistaa, ettei työtön työnhakija menetä työttömyyspäivärahaetuuksia sen vuoksi, ettei hän ole voinut ottaa vastaan tarjottua työtä lapsen hoitopaikan puutteen takia. Myös pienten koululaisten vuorohoidon järjestämismahdollisuus tulee ottaa huomioon, kun arvioidaan esimerkiksi työnhakijan mahdollisuutta ottaa työtä vastaan.

2.4.2 Perhevapaat

Perhevapaauudistus tarpeen. Perhevapaiden kokonaisuudistuksen tarpeesta on varsin laaja yhteisymmärrys. Kokonaisuudistuksen sijasta on toteutettu useita erillisiä, sinänsä tarpeellisia uudistuksia. Isille suunnattuja vapaita on pidennetty ja joustavoitettu ja perheiden monimuotoisuutta otettu enemmän huomioon. Työnantajille perhevapaasta aiheutuvien kustannusten tasaamiseksi työnantajat ovat huhtikuusta 2017 lähtien voineet

hakea 2500 euron kertakorvausta naispuolisen työntekijän jäädessä perhevapaalle.⁶⁵

Valtaosa isistä käyttää lyhyttä, parin kolmen viikon vapaata.⁶⁶ Äidit käyttävät kuitenkin edelleen valtaosan perhevapaista. Vuonna 2016 äidit pitivät vanhempainpäivärahapäivistä 90,5 % ja isät 9,5 %.⁶⁷

Isät käyttävät alle 10 % vanhempainrahopäivistä.

Isillä pidemmän perhevapaan käyttämiseen vaikutti se, jos heidän puolisonsa on hyvätuloinen ja hyvässä työmarkkina-asemassa. Isien vanhemmuutta ja sukupuolten tasa-arvoa koskevilla asenteilla on jonkin verran vaikutusta isien pidempien vapaiden pitämiseen.⁶⁸ Myös työpaikkojen käytännöt vaikuttavat. Isien on helpompi jäädä pidemmälle perhevapaalle, jos tällainen on työpaikalla käytäntönä. Muutoin pidemmän vapaan pyytäminen voi olla isälle vaikeaa. Työpaikoilla myös saatetaan olettaa, että isien käytettävissä ovat vain isille korvamerkityt vapaat.⁶⁹

65 Ks. toteutetuista uudistuksista: Salmi & Närvi (2017), s. 25–31; Tämän kertomuksen liite 3: Tasa-arvopolitiikan toteuttaminen Suomessa 2010-luvulla, jakso 8. Tätä kirjoitettaessa sosiaali- ja terveysministeriössä on vireillä sairausvakuutuslain uudistus, jolla muun muassa pidennettäisiin adoptiovanhemman vanhempainrahakautta ja lapsesta yksin huolehtivalle äidille tulisi oikeus vanhempainrahakauden pidennykseen (STM/3200/2018).

66 Lammi-Taskula – Närvi – Salmi (2017), s. 105.

67 Kela (2018).

68 Lammi-Taskula – Närvi – Salmi (2017), s. 105–134; Närvi (2018).

69 Närvi (2017), s. 136, 181.

Perhevapaiden käytön epätasainen jakautuminen vaikuttaa merkittävästi sukupuolten tasa-arvon toteutumiseen työelämässä. Se vaikuttaa kielteisesti naisten ura- ja palkkakehitykseen ja myös lapsettomien, 20–40-vuotiaiden naisten työhönotossa kokemaan syrjintään.⁷⁰ Paitsi että perhevapaiden tasaisemmalla jakautumisella olisi merkitystä sukupuolten tasa-arvon toteutumiselle, se myös vahvistaisi isien roolia vanhempana ja edistäisi lasten ja perheiden hyvinvointia.

On havaittu, että jokainen perhevapaaudistus, jolla on lisätty isien korvamerkittyä perhevapaoikeutta, on lisännyt isien vapaiden käyttöä.⁷¹ Isille kiintiöity vapaa muokkaa niin isien ja äitien käsityksiä kuin työpaikkojen asennoitumista isiin myös pidempien perhevapaiden käyttäjinä.⁷²

Jokainen perhevapaaudistus, jolla on lisätty isien korvamerkittyä perhevapaoikeutta, on lisännyt isien vapaiden käyttöä.

Tasa-arvovaltuutettu pitää tärkeänä perhevapaiden uudistamista tavalla, jolla lisätään merkittävästi isille korvamerkittyjä vapaita. Myös vapaan käytön joustavuutta tulee lisätä ja ottaa huomioon se, milloin ja miten vanhemmat

70 Salmi & Närvi (2017), s. 20–21.

71 Kela (2018); Ks. myös Salmi – Närvi (2017), s. 22–23; Närvi (2018).

72 Närvi (2018), s. 71.

haluavat vapaansa ajoittaa ja rytmittää. Perhevapaauudistuksessa on tärkeää ottaa huomioon myös perheiden monimuotoisuus.

Tulee toteuttaa perhevapaauudistus, jolla lisätään merkittävästi isille kiintiöityjä vapaita ja lisätään vapaiden käytön joustavuutta.

Työmarkkinatuen odotusajan asettamisessa huomioon perhevapaat. Edellä todettiin välttämättömäksi kiinnittää lakien sukupuoli-vaiikutusten arvioinnissa huomiota siihen, että toistaiseksi naiset vastaavat pääosin lasten hoidosta. Lakien vaikutusarvioinneissa tulee kiinnittää huomiota myös perhevapailla olevien asemaan. Perhevapaiden käyttämisestä ei saisi aiheutua epäedullisia seurauksia. Jos näin tapahtuu, seuraukset vaikuttavat kielteisesti ennen kaikkea naisten asemaan.

Nykyään perhevapaan käyttämisestä on kielteisiä seurauksia työmarkkinatuen saamiselle. Tasa-arvovaltuutettuun otettiin yhteyttä työmarkkinatuen odotusajan uudelleen asettamisesta perhevapaan jälkeen. Nainen oli saanut 21 viikon odotusajan jälkeen työmarkkinatukea. Hän oli jäänyt perhevapaalle ja ilmoittautui sen jälkeen työttömäksi, jolloin hänelle määrättiin uusi 21 viikon odotusaika.

Työttömyysturvalain 7 luvun 2 §:n mukaan työmarkkinatukea maksetaan 21 viikon odotusajan jälkeen. Odotusaikaa ei aseteta henkilölle, joka on suorittanut peruskoulun tai lukion jälkeisen tutkintoon johtavan, ammatillisia valmiuksia antavan koulutuksen. Kelan mukaan odotusajan asettaminen on mahdollista monta kertaa saman henkilön kohdalla, jos henkilöltä puuttuu riittävä koulutus. Mikäli henkilö ei ole ollut perhevapaan ajan rekisteröityneenä työttömäksi työnhakijaksi, hänelle asetetaan odotusaika uudelleen.

Jos työmarkkinoilta poissaolo on johtunut perhevapaoikeuksien käyttämisestä, odotusajan uudelleen asettaminen on yllättävä seuraus, joka aiheuttaa taloudellisia vaikeuksia. Ei ole tarkoituksenmukaista, että perhevapaalla olevat henkilöt rekisteröityvät työttömiksi työnhakijoiksi silloin, kun heidän tarkoituksenaan on hoitaa lasta perhevapaalla, mihin heillä on oikeus. He eivät tällöin voi tosiasiallisesti olla työmarkkinoiden käytettävissä.

On tärkeää selvittää, miten työttömyysturvalain odotusaikaa koskevissa säännöksissä voitaisiin ottaa paremmin huomioon perhevapaoikeuksiaan käyttävien henkilöiden asema. Tasa-arvovaltuutettu antoi lausuntonsa tiedoksi sosiaali- ja terveysministeriölle mahdollisia toimenpiteitä varten (TAS/438/2017).

3 TYÖELÄMÄSYRJINTÄ JA SYRJINNÄN KIELLOT

3.1 TYÖELÄMÄ TASA-ARVOLAIN SOVELTAMISKÄYTÄNNÖN KESKIÖSSÄ

Työelämässä tapahtuvaan syrjintään puuttuminen ja työelämää koskevat syrjintäkiellot ovat olleet tasa-arvolain ydintä. Korostuneesti näin oli tasa-arvolakia säädettyä. Vuoteen 2005 saakka tasa-arvolain mukainen hyvitysseuraamus voitiin tuomita vain työelämässä tapahtuvan syrjinnän johdosta. Sitten hyvitysmahdollisuus on ulotettu myös oppilaitoksissa ja etujärjestöissä sekä tavaroiden ja palvelujen tarjonnan yhteydessä esiintyvään syrjintään.

Oikeuskäytännössä työelämä on edelleen tasa-arvolain soveltamisen ydinaluetta. Riidat, jotka koskevat tasa-arvolain syrjintäkieltoja, koskevat edelleen lähes yksinomaan työelämää. Tasa-arvovaltuutettu on teettänyt kolme kertaa selvityksen tasa-arvolain säännösten soveltamisesta oikeuskäytännössä. Selvitykset kattavat vuodet 2004–2014.⁷³ Viimeisimmän tarkastelujakson aikana,

73 Ihmisoikeusliitto on toteuttanut vuosia 2004–2008 ja 2008–2011 koskevat selvitykset ja tasa-arvovaltuutetun toimisto viimeisimmän selvityksen

vuosina 2012–2014, kaikki 48 kärjäoikeuksissa viereille saatettua tasa-arvolakiin perustuvaa riita-asiaa liittyivät työelämään. Kuten aiempinakin vuosina suurimmat asiaryhmät liittyivät työhön-ottoon ja palkkaukseen. Aiheena oli myös muun muassa työsuhteen päättäminen ja määräaikaisen sopimuksen uusimatta jättäminen.⁷⁴ Hallinto-oikeudet toimitivat selvitystä varten vastaavalta ajalta 50 ratkaisua, joissa oli vedottu tasa-arvolakiin. Niistä valtaosa koski viran- tai viransijaisuuden täyttöä.⁷⁵ Suomessa on annettu tiettävästi vain yksi transsukupuolisen työntekijän syrjintää koskeva tuomioistuinratkaisu. Se on vuodelta 2011.

Tasa-arvovaltuutetun toiminnassa työsyryntään liittyvät asiat ovat aina olleet keskeisiä. Suurin osa syrjintään liittyvistä yhteydenotoista koskee työelämää. Isoin asiakokonaisuus ovat raskauteen ja perhevapaisiin perustuvat syrjintäepäilyt.⁷⁶ Muutoin yhteydenotot liittyvät erityisesti työhönottoon ja palkkasyrjintään, mutta myös työsuhteen päättämiseen ja työnjohtamiseen. Yhteydenottoja tulee edelleen myös työpaikkailmoituksista, joissa tehtävään haetaan vain joko naista tai miestä.

Tässä kertomuksen osiossa käsitellään eräitä tasa-arvolain työsyryntäkieltojen soveltamiseen liittyviä haasteita ja tasa-arvovaltuutetun suosituksia eräiden syrjintää koskevien säännösten kehittämiseksi.

74 Osa asioista päättyi joko kanteen perumiseen tai asiassa tehtyyn sovintoon.

75 Viisi niistä koski tasa-arvolain 4 §:n kiintiö- ja tasapuolisuussäännöstä.

76 Ks. näistä jäljempänä jaksoa 3.2, jossa käsitellään raskaus- ja perhevapaasyryntää.

3.2 RASKAUS- JA PERHEVAPAASYRJINTÄ

Raskauteen ja vanhemmuuteen, kuten perhevapaiden käyttämiseen, perustuva syrjintä työelämässä on jatkunut vuosikymmeniä. Se vaikuttaa monin eri tavoin erityisesti naisten asemaan. Myös lapsettomat synnytysissä olevat naiset voivat joutua kokemaan äitiyteen liittyvää syrjintää työelämässä, koska heidän saatetaan otaksua jäävän perhevapaalle.⁷⁷

Tasa-arvolainsäädännössä kielletään yksiselitteisesti raskauteen ja vanhemmuuteen perustuva syrjintä. Kiellettyä syrjintää tasa-arvolain mukaan on eri asemaan asettaminen raskaudesta tai synnytyksestä johtuvasta syystä sekä eri asemaan asettaminen vanhemmuuden ja perheenhuoltovelvollisuuden perusteella. Tasa-arvolain mukaista suojaa näillä perusteilla tapahtuvaa syrjintää vastaan selkiytettiin ja vahvistettiin jo 1990-luvun alkupuolella toteutetuilla tasa-arvolain uudistuksilla.⁷⁸ Tuolloin kiinnitettiin erityistä huomiota syrjintäsuojaan määräaikaissa työsuhteissa.

Vaikka raskaus- ja perhevapaasyrjintää koskevilla tasa-arvolain muutoksilla voidaan arvioida olleen positiivista vaikutusta raskaana ja perhevapaalla olevien työntekijöiden kohteluun, nämä lain-säännökset eivät kuitenkaan toteudu riittävän tehokkaasti. Vuoden 1992 tasa-arvolain muutosta koskevassa hallituksen esityksessä katsottiin, että raskauteen ja perheenhuoltovelvollisuuksiin perustuva eriarvoiseen asemaan asettaminen

⁷⁷ Salmi & Närvi (2017), s. 20–21.

⁷⁸ Tasa-arvolain muuttamisesta annetut lait 624/1992 ja 206/1995.

on keskeinen tasa-arvo-ongelma⁷⁹, ja näin on valitettavasti edelleenkin.

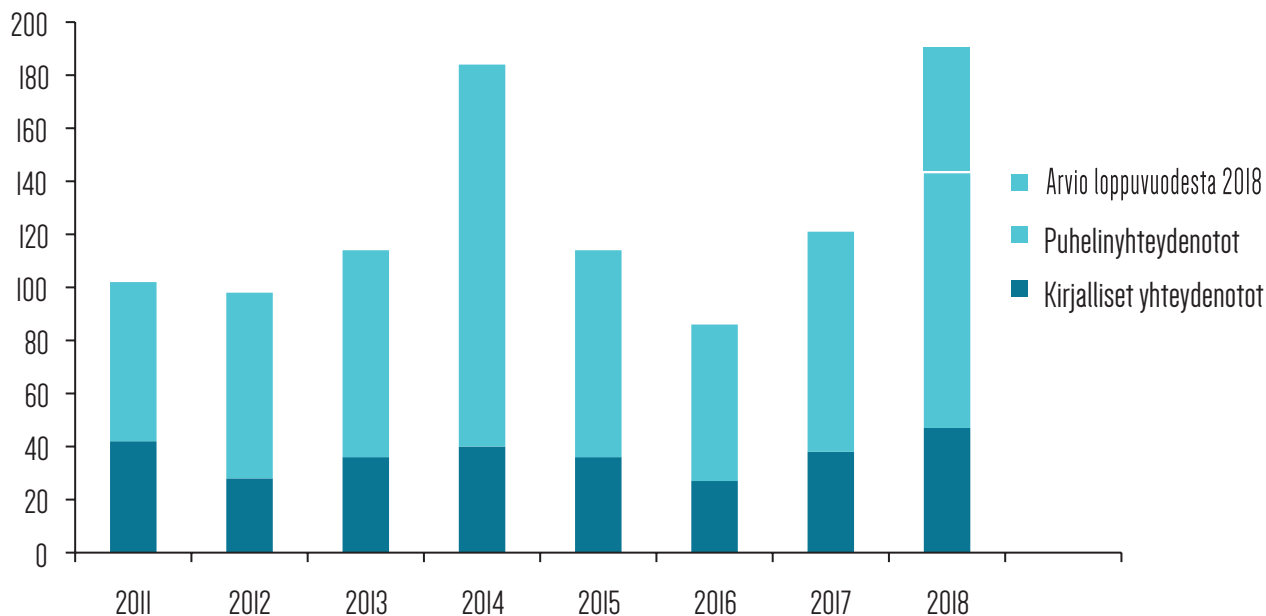
Raskaus- ja perhevapaasyrjintä on keskeinen tasa-arvo-ongelma. Sitä esiintyy kaikilla aloilla ja sektoreilla.

Raskaus- ja perhevapaasyrjintää esiintyy kaikilla työelämässä. Raskaus- ja perhevapaasyrjintä on jo vuosia ollut asiaryhmä, josta tasa-arvovaltuutetulle tulee eniten työelämää koskevia syrjintäepäilyjä. Jopa puolet tasa-arvovaltuutetulle tulevista työelämäyhteydenotoista liittyy syrjintään raskauden tai perhevapaan perusteella.

Jopa puolet tasa-arvovaltuutetulle tulevista työelämäyhteydenotoista liittyy raskaus- ja perhevapaasyrjintään.

Syrjintä raskauden tai perhevapaiden perusteella näkyy jatkuvasti myös ammattiliittojen arjessa. Tämä ilmenee tasa-arvovaltuutetun ammattiliitoille tekemästä kyselystä, jolla valtuutettu kartoitti liitoille tulevia raskaus- ja perhevapaasyrjintäepäilyjä. Kysely liittyi tasa-arvovaltuutetun lokakuussa 2017 raskaus- ja perhevapaasyrjintää vastaan käynnistämään kampanjaan *Raskaussyrjintä ei ole leikin asia* (Raskaussyrjinta.fi, #raskaussyrjinta).

⁷⁹ HE 63/1992 vp.



KUVIO I. Tasa-arvovaltuutetulle kirjallisesti ja puhelimitse tulleet raskaus- ja perhevapaasyrjintää koskevat yhteydennot 2011–2018*

*30.9.2018 asti

Kyselyyn vastanneista liitoista 46 % ilmoitti, että ne saavat jäseniltään yhteydenottoja raskaus- ja perhevapaasyrjinnästä vähintään viikoittain. Joihinkin liittoihin tulee päivässä useita yhteydenottoja. Esimerkiksi Palvelualojen ammattiliitto PAMissa tämä tarkoittaa yli 1000 raskaus- ja perhevapaasyrjintään liittyvää yhteydenottoa vuodessa.⁸⁰ Kyselyvastauksissa nousivat yleisimmäksi raskaussyrjinnän muodoksi perhevapaalta paluuseen liittyvät ongelmat ja määräaikaisten työsuhteiden jatkamatta jättäminen.

46 % ammattiliitoista
saa päivittäin tai viikoittain
yhteydenottoja
raskaussyrjinnästä.

80 Palvelualojen ammattiliitto PAM.

3.2.1 Raskaus- ja perhevapaasyrjintä tasa-arvovaltuutetulle tullessa yhteydenotoissa

Tasa-arvovaltuutetulle tulee eniten sellaisia raskaus- tai perhevapaasyrjintään liittyviä yhteydenottoja, joissa syrjintäepäily liittyy määräaikaisten työsuhteiden uusimatta jättämiseen. Vaikka työntekijä on ollut monessakin peräkkäisessä määräaikaaisessa palvelussuhteessa työnantajaan, palvelussuhdetta ei enää jatketa raskauden tultua ilmi tai henkilön ilmoitettua jäämisestään perhevapaalle⁸¹. Perhevapaa saattaa myös vaikuttaa määräaikaisen palvelussuhteen pituuteen.

.....

Syrjintäepäilyt liittyvät yleisimmin tilanteisiin, joissa työntekijän määräaikaista työsuhteesta ei ole jatkettu raskauden tai perhevapaan tultua ilmi.

.....

Muutoin yhteydenotot liittyvät muun muassa syrjintäepäilyyn rekrytointitilanteissa. Esimerkiksi jo tehty työhönottopäätös on voitu perua, kun työnantaja on saanut tietää työntekijän raskaudesta. Työhönottohaastattelussa saatetaan edelleen kysyä työntekijän perhesuunnitelmista ja lapsista tai lastenhoitojärjestelyistä. Syrjintäepäilyt voivat liittyä myös työsuhteen päättämiseen koeajalla,

81 Tällaiset määräaikaaisessa työsuhteessa olevien äitien kokemukset tulivat esiin myös väestökyselyssä, joka tehtiin muun muassa perhevapaiden käytön seurauksia selvittänyttä tutkimusta varten (ks. Närvi (2017), s. 141).

syrjintäepäilyyn työehtojen osalta tai perhevapaalta paluuseen.

Perhevapaalta paluuseen liittyvä syrjintä ilmenee sekä tasa-arvovaltuutetulle että ammattiliitoille tulevilla yhteydenotoilla tyypillisesti seuraavilla tavoilla:

- 1) Perhevapaalla olevan työntekijän sijainen vakinaistetaan ja tämä jatkaa perhevapaalta palaavan työntekijän työtehtävissä. Perhevapaalta palaava työntekijä puolestaan joko irtisanotaan tai hänelle annetaan muita töitä, jotka eivät vastaa hänen aiemmin tekemiään tehtäviä.
- 2) Perhevapaalla olleen työntekijän työtehtävät voivat loppua tai hävitä myös erilaisten uudelleenjärjestelyjen tai organisaatiomuutosten seurauksena.

Myös isät ovat ottaneet jonkin verran yhteyttä tasa-arvovaltuutettuun epäilytään syrjintää perhevapaiden vuoksi. Epäilyt ovat liittyneet muun muassa perhevapaalta paluuseen, irtisanomisiin ja perhevapaan vaikutuksiin palkkaetuihin. Työnantaja on saattanut myös kyseenalaistaa isän oikeuden jäädä kotiin hoitamaan sairasta lasta.

Syrjintäepäilyt liittyvät tavallisimmin

- Työnhakutilanteisiin
- Määräaikaisten työsuhteiden jatkamiseen
- Perhevapaalta palaamiseen
- Raskaus- ja perhevapaa-ajan palkkaan ja työsuhte-etuihin

3.2.2 Nollatuntisopimukset ja vaihtelevan työajan sopimukset – sääntelyä seurattava

Tasa-arvovaltuutetun työssä on tullut esille myös nollatuntisopimuksilla työskentelevien haavoittuva asema raskauden ja perhevapaiden yhteydessä. Tasa-arvovaltuutettuun yhteyttä ottaneet ovat olleet pääasiallisesti palvelualoilla työskenteleviä naisia (esimerkiksi siivoojia, myyjiä ja tarjoilijoita). Heille tarjottujen työtuntien määrä on vähentynyt tai työtunnit ovat loppuneet sen jälkeen, kun he ovat ilmoittaneet työnantajalle raskaudestaan. Vaikka työtunteja ei ole enää annettu, työntekijöitä ei kuitenkaan ole irtisanottu. Syrjintäsuojan toteutumisen kannalta ongelmallista on, että työntekijän on usein vaikea osoittaa työtuntien vähenemisen tai loppumisen johtuneen hänen raskaudestaan.

Työntekijän ja työnantajan näkemykset ovat poikenneet siitä, onko työnantajalla ollut tosiasiallisesti vähemmän työtä tarjottavana kuin ennen työntekijän ilmoitusta raskaudesta. Erimielisyyttä on ollut myös siitä, onko työntekijän tuntimäärä vakiintunut tietylle tasolle ja muuttunut työsuhteessa noudatettavaksi työsuhteen ehdoksi. Työntekijälle on aiheutunut taloudellisia menetyksiä työtulojen vähenemisestä, mikä on voinut vaikuttaa myös tulevan äitiys- ja vanhempainpäivärahan suuruuteen samoin kuin äitiysvapaan ajalta mahdollisesti maksettavan palkan saamiseen tai sen suuruuteen. Usein on myös ollut erimielisyyttä raskauteen liittyvien sairauspoissaolojen ajalta maksettavista korvauksista.

Raskaana tai perhevapaalla olevat nollatuntisopimuksilla työskentelevät työntekijät ovat haavoittuvassa asemassa.

Nollatuntisopimuksista on käyty keskustelua 2010-luvulla työmarkkinajärjestöissä ja kolmikantaisesti. Muun muassa työ- ja elinkeinoministeriö on selvittänyt sääntelyn muutostarpeita.⁸² Eduskunnalle tehtiin joulukuussa 2015 sittemmin hylätyksi tullut nollatyösopimuksia koskenut kansalaisaloite.⁸³ Lainsäädäntömuutosten valmistelua kuitenkin jatkettiin.⁸⁴

Kesäkuun 2018 alussa tulivat voimaan työsopimuslain säännökset (18.5.2018/377), joiden mukaan vähimmäistyöaikaa ei saa työnantajan aloitteesta sopia pienemmäksi kuin mitä työnantajan työvoiman tarve edellyttää. Myös vaihtelevaa työaikaa tekevän työntekijän tuntimäärän vakiintumista selvennettiin. Lainmuutoksella rajataan jossain määrin vaihtelevan työajan sopimusten käyttöä, mikä saattaa siirtää osan vaihtelevan työajan sopimuksella työskentelevistä kiinteiden työaikojen piiriin. Kuitenkin uudessakin laissa esimerkiksi säännökset, jotka koskevat neuvottelemista työaikaehdon muuttamisesta ja perustelujen saamista työaikaehdosta työnantajalta ovat edelleen monimutkaisia heikossa asemassa olevan työntekijän kannalta.

82 TEM (2013).

83 Kansalaisaloite nollatuntisopimusten kieltämiseksi lailla, KAA 5/2015 vp.

84 TEM (2017) ja HE 188/2017 vp.

Nollatyösopimuksia koskeneen lainmuutoksen tosiasiallisia vaikutuksia työntekijöiden asemaan on seurattava ja tarvittaessa kehittävä lainsäädäntöä.

.....

Enemmistö eli 57 % nollatuntisopimuksilla työskentelevistä on naisia. Noin 65 % kaikista nollatuntisopimuksilla työskentelevistä palkansaajista on alle 30-vuotiaita.⁸⁵ Nollatuntisopimuksilla työskentelevien aseman parantaminen vahvistaa siten myös naisten ja erityisesti nuorten naisten asemaa työmarkkinoilla ja vähentää mahdollisuuksia harjoittaa syrjintää raskauden tai perhevapaiden perusteella. Tasa-arvovaltuutettu katsoo, että on tärkeää seurata nollatyösopimuksia koskeneen lainmuutoksen tosiasiallisia vaikutuksia työntekijöiden asemaan ja tarvittaessa kehittää lainsäädäntöä edelleen.⁸⁶ Lainsäädännön vaikutusten seurannassa on tarpeen kiinnittää huomiota myös raskauteen ja perhevapaisiin liittyvän syrjintäsuojan toteutumisen haasteisiin nollatyösopimuksia käytettäessä.

85 Tilastokeskus: Työvoimatutkimus 2014.

86 Myös viranhaltijoilla, esimerkiksi opettajilla, voi olla epä-tietoisuutta opetustuntien määrästä. Se voi riippua muun muassa myöhemmin ilmenevästä opetuksen tarpeesta.

3.2.3 Oikeussuojan tehostaminen selvitettäväksi

Tasa-arvovaltuutettu pitää tarpeellisenä selvittää raskauteen ja perhevapaisiin perustuvaa syrjintää koskevan sääntelyn riittävyyttä ja kehittämis-tarpeita. Ensinnäkin on tarpeen arvioida syrjintäsuojan toteutumista ja tehostamista määräaikaissa työsuhteissa. Toiseksi vuokratyön osalta on syytä arvioida käyttäjäyrityksen vastuuta sekä vuokraus-yrityksen ja käyttäjäyrityksen välistä vastuunjakoa silloin, kun käyttäjäyritys omilla toimillaan syrjivin perustein estää vuokratyöntekijän työn jatkumisen yrityksessään.

Syrjintäsuojan toteutumisen tehostaminen määräaikaissa palvelussuhteissa

Tasa-arvovaltuutettu ehdottaa sen selvittämistä, voitaisiinko syrjintäsuojaa määräaikaissa palvelussuhteissa tehostaa täydentämällä työ- ja virka-suhdelainsäädäntöä säännöksillä, joilla kiellettäisiin määräaikaisten palvelussuhteiden uusimatta jättäminen tai niiden keston rajoittaminen raskauden tai perhevapaan käyttämisen perusteella. Tasa-arvovaltuutettu esitti vuonna 2005 työministeriölle tämän asian selvittämistä työsopimuslain osalta.⁸⁷ Työministeriössä toteutettiin vuonna 2005 selvitys muun muassa määräaikaista työtä koskevan lainsäädännön kehittämistarpeista ja sen yhteydessä käsiteltiin myös tasa-arvovaltuutetun ehdotusta. Selvityksen loppuraportissa ehdotettiin asian ratkaisemista viittaussäännösin. Määräaikaista palvelussuhteita koskeviin lainkohtiin ehdotettiin

87 Tasa-arvovaltuutetun aloite (Dnro 1/50/05).

lisättäväksi informatiiviseksi tarkoitettu toteamus siitä, että määräaikaisen palvelussuhteen uusi-
matta jättämisestä raskauden tai perhevapaan
perusteella on erikseen säädetty tasa-arvolais-
sa. Viittauksen ehdotettiin myös koskevan kieltoa
rajoittaa määräaikainen palvelusuhde kestämään
vain perhevapaan alkuun.⁸⁸ Asia ei ole kuitenkaan
edennyt.

Palvelussuhdelaeissa säädetään toistaiseksi
voimassa olevissa palvelussuhteissa olevien työn-
tekijöiden suojasta raskauteen ja perhevapaan
käyttämiseen perustuvaa palvelussuhteen päättä-
mistä vastaan. Tasa-arvolain syrjinnän kieltävät
säännökset, jotka koskevat myös esimerkiksi irti-
sanomista raskauden ja perhevapaan perusteella,
täydentävät näitä säännöksiä. Kiellosta jättää
määräaikainen sopimus uusimatta raskauden tai
perhevapaan perusteella sekä kiellosta rajoittaa
määräaikainen palvelusuhde kestämään vain äitiys-
isyys- tai vanhempainvapaan alkuun säädetään vain
tasa-arvolaisissa. Määräaikaisten palvelussuhteiden
uusimisessa on kysymys työn jatkumisesta.
Tässä mielessä se rinnastuu työntekijän kannalta
merkitykseltään toistaiseksi voimassa olevia työ-
suhteita koskevaan työsuhdeturvaan.

Tasa-arvovaltuutettu arvioi, että asiaa koskevien
säännösten sisällyttäminen työsopimuslakiin ja
muihin palvelussuhdelakeihin tehostaisi nykyisen
syrjintäsuojan toteutumista määräaikaisten työn-
tekijöiden osalta. Se edistäisi säännösten tunnetuksi
tulemistä työpaikoilla. Työsopimuslakia valvovat
työsuojeluviranomaiset ja tieto näiden lakien
sisällöstä välittyy työpaikoille tehokkaasti muun
muassa työmarkkinajärjestöjen kautta.

Vuokratyöntekijöiden syrjintäsuojan selvittäminen

Vuonna 2005 työelämässä tapahtuva syrjintä
saatettiin aiempaa laajemmin hyvitysseuraamuksen
piiriin. Tasa-arvolain työntekijä-käsite ulotettiin
soveltuvin osin myös eräisiin sellaisiin henkilöihin,
jotka eivät työskentele työ- tai palvelussuhteessa
(kuten itsenäiset työnsuorittajat ja freelancerit).
Lakiin lisättiin myös säännös tasa-arvolain mu-
kaisten työnantajavastuiden jakaantumisesta
vuokratyössä. Nämä vuokratyötä koskevat vastuu-
järjestelyt ovat tasa-arvovaltuutetun valvonta-
käytännön perusteella osoittautuneet eräiltä osin
ongelmallisiksi.

Tasa-arvolain lähtökohtana on, ettei raskaus
tai vanhemmuus saa vaikuttaa työsopimuksen
solmimiseen, määräaikaisen työsopimuksen uusi-
miseen tai kestoon eikä myöskään toistaiseksi voi-
massa olevan työsuhteen päättämiseen. Työnantajan
menetellessä näiden tasa-arvolain 8 §:ssä säädettyjen
kieltojen vastaisesti työntekijällä on oikeus
hyvitykseen. Vuokratyösuhteessa työskentelevä
työntekijä voi kuitenkin käytännössä olla heikom-
massa asemassa syrjintäsuojan toteutumisen suh-
teen kuin muut työntekijät.

Tasa-arvovaltuutetun valvontatyössäänkin esillä
olleet ongelmat liittyvät siihen, että vuokratyöntekijä
on työsuhteessa vuokrausyritykseen, mutta työn-
tekijän tosiasiallinen työllistyminen riippuu
vuokrausyritykseen toimeksiantosuhteesta olevasta
tai olevista käyttäjäyrityksistä. Vuokratyössä
työnantajalle kuuluvat oikeudet ja velvollisuudet
jakaantuvat eri oikeussubjekteille. Tasa-arvolain
3 §:n nojalla käyttäjäyritys on velvollinen nou-
dattamaan tasa-arvolain säännöksiä myös
suhteessa vuokratyöntekijöihinsä niiltä osin,

88 TEM (2017), s. 66–67.

kuin käyttäjäyritys käyttää heihin nähden työnantajavaltaa (esimerkiksi velvollisuus ehkäistä ja puuttua häirintään, syrjimättömyys työtehtävien jaossa ja työolosuhteissa). Vastaavanlainen järjestely on myös yhdenvertaisuuslaissa. Vuokrausyrityksen tulee huolehtia muista kuin käyttäjäyritykselle siirtyneistä työnantajavelvoitteista. Tasa-arvolain esitöissä todetaan, että vuokrausyritys kantaa yksinomaisen vastuun, jos raskaana oleva vuokrausyrityksen työntekijä irtisanotaan. Vuokrausyrityksen vastaa siis siitä, ettei työntekijää irtisanota syrjivin perustein.

Raskaus voi eräissä tapauksissa vaikuttaa vuokratyöntekijän mahdollisuuksiin saada jatkoa työ sopimukselleen ilman, että työntekijällä kuitenkaan on oikeutta tasa-arvolain mukaiseen hyvitykseen. Jos esimerkiksi käyttäjäyritys on valmis jatkamaan toimeksiantosuhtetta vuokrausyrityksen kanssa vain muiden työntekijöiden kuin raskaana olevan työntekijän osalta ja valikoi raskaana olevan työntekijän pois työssä jatkavien joukosta, vuokratyöntekijä ei voi ilman käyttäjäyritykseltä saatua toimeksiantoa osoittaa raskaana olevaa työntekijää jatkamaan työtään käyttäjäyrityksessä. Vuokratyönantaja ei tällöin laiminlyö työnantajavelvoitteitaan eikä riko tasa-arvolain kieltoa jättää työsuhde uusimatta vuokratyöntekijän kanssa tämän raskauden vuoksi. Käyttäjäyritys puolestaan ei ole tasa-arvolain 3 §:ssä tarkoitettu työnantaja eikä näin ollen joudu tasa-arvolain mukaiseen hyvitysvastuuseen menettelystään. Käyttäjäyrityksen voidaan kyllä katsoa rikkoneen tasa-arvolain 7 §:n mukaista syrjinnän yleiskieltoa, mutta sen rikkomisesta ei voida tuomita tasa-arvolain mukaista hyvitystä,

joka on vain tasa-arvolain 8 – 8 e §:ssä säädettyjen kieltojen seuraamus.

Syrjintäsuojan toteutuminen on ongelmallista myös niissä tilanteissa, joissa käyttäjäyritys ilmoittaa vuokratyönantajalle työtilauksen päättymisestä, ja tosiasiallisena syynä tähän on jokin syrjivä peruste, kuten työntekijän raskaus tai raskauteen liittyvät sairauspoissaolot. Vaikka työntekijä olisi toistaiseksi voimassa olevassa työsuhteessa, vuokratyönantajalla ei välttämättä ole tarjota vuokratyöntekijälle muuta työtä sen jälkeen, kun käyttäjäyritys päättää toimeksiantosuhteen vuokrausyrityksen kanssa. Työnantajalla voi tällöin olla työsopimuslain mukaan oikeus päättää työsuhde tuotannollis-taloudellisin perustein. Tosiasiallisesti vuokratyöntekijän työ loppuu kuitenkin käyttäjäyrityksen syrjivän menettelyn seurauksena.

.....

Tulee selvittää vuokrausyrityksen ja käyttäjäyrityksen välistä vastuunjakoa silloin, kun käyttäjäyrityksen syrjivä menettely vaikuttaa työntekijän työn jatkumiseen.

.....

Kuten edellä on todettu, tasa-arvolaissa lähdetään siitä, että vuokratyönantaja kantaa yksinomaisen vastuun irtisanomisesta, jos työsuhde päätetään raskauden vuoksi. On epäselvää, tulkittaisiinko vuokrausyrityksen olevan tasa-arvolain mukaisessa vastuussa työsuhteen päättymisestä myös silloin, kun vuokratyönantajan menettely ei riko työsopimuslain irtisanomissuojaa koskevia säännöksiä.

Tasa-arvovaltuutettu katsoo, että on tarpeen arvioida lainsäädännön kehittämistarpeita sen varmistamiseksi, että vuokratyöntekijät ovat syrjintäsuojan suhteen samassa asemassa kuin muut työntekijät. Tulisi selvittää hyvitysseuraamuksen ulottamista käyttäjäyritykseen sekä käyttäjäyrityksen ja vuorasyrityksen välistä vastuunjakoa silloin, kun käyttäjäyrityksen syrjivä menettely vaikuttaa työntekijän työn jatkumiseen. On kohtuullista, että se taho, joka menettelee syrjivästi, myös vastaa syrjinnän seurauksista. Seuraamusten ennalta estävä vaikutus ei toteudu, elleivät ne kohdennu oikealle taholle. Tätä kautta vastuunjakoa koskevilla järjestelyillä on merkitystä myös työntekijän oikeuksien toteutumiselle.

3.2.4 Raskausyrjintä tasa-arvopolitiikan ja työmarkkinatoimijoiden agendalle

Raskauteen ja perhevapaisiin perustuvan syrjinnän kitkemiseksi tarvitaan myös muita kuin edellä ehdotettuja lainsäädännöllisiä toimenpiteitä. On tärkeää lisätä työnantajien tietoisuutta niistä lainsäädännön velvoitteista, jotka koskevat raskaana olevien ja perhevapaita käyttävien työntekijöiden oikeuksia, sekä vahvistaa työnantajien ja kaikkien esimiesten perhemyönteisiä asenteita. Tärkeää on myös lisätä työntekijöiden tietoisuutta oikeuksistaan.

Tasa-arvovaltuutettu on nostanut raskaus-syrjinnän yhteiskunnalliseen keskusteluun raskaus-syrjinnän vastaisilla kampanjoillaan *Oikeutta odottaville* vuonna 2012 ja *Raskaussyrjintä ei ole*

leikin asia (Raskaussyrjinta.fi, #raskaussyrjinta) vuonna 2017. Kampanjoillaan tasa-arvovaltuutettu on halunnut lisätä 20–45-vuotiaiden naisten tietoisuutta oikeuksistaan. Kampanjat ovat lisänneet tasa-arvovaltuutetulle tulleita raskauteen tai perhevapaisiin liittyviä syrjintäepäilyjä. Yhteydenottojen lisääntyminen kertoo siitä, että vastaavia tietoa lisääviä ja asenteisiin vaikuttavia kampanjoita tarvitaan, jotta tämä aliraportoitu syrjinnän muoto tulee viranomaisten tietoon ja jotta syrjityt tulevat paremmin tietoisiksi omista oikeuksistaan. Vuonna 2018 suuntasi *Edelläkävijä*-kampanjansa (Edellakavija.fi, #edellakavija) työnantajille perhemyönteisten edelläkävijätyönantajien esiin nostamiseksi ja perhemyönteisten perhevapaakäytäntöjen kehittämiseksi. Nykyaikaisessa työelämässä perhemyönteisyys on työnantajille merkittävä kilpailu- ja mainevaltti.

Perhemyönteisyys on merkittävä kilpailu- ja mainevaltti työnantajille.

Raskaus- ja perhevapaasyrjintä tulee selkeästi tunnistaa merkittäväksi syrjintäongelmaksi työelämässä ja ottaa sitä ehkäisevät toimet yhdeksi tasa-arvopolitiikan painopisteeksi. Tasa-arvovaltuutettu ehdottaa tämän aiheen ottamista seuraavaan tasa-arvo-ohjelmaan. Tasa-arvovaltuutettu on ehdottanut teeman sisällyttämistä myös osaksi kansallista perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaa.⁸⁹

89 Tasa-arvovaltuutetun lausunto (TAS/22/2016).

3.3 NÄKÖKOHTIA ERÄISTÄ TYÖELÄMÄN SYRJINTÄKIELLOISTA

Tasa-arvovaltuutettu on pitkään esittänyt tasa-arvolakiin eräitä vielä toteuttamatta jääneitä muutoksia, joiden valtuutettu uskoo tehostavan syrjintäkieltojen ja niihin liittyvän oikeussuojan toteutumista. Muutosehdotukset koskevat hyvitysseuraamuksen soveltamisalan laajentamista työhönottosyrjinnän yhteydessä ja tasa-arvolain palkkatietojen saantia koskevien säännösten uudistamista palkkasyrjintäkieltojen tehokkuuden lisäämiseksi.

3.3.1 Hyvitysseuraamuksen ulottuvuus työhönottosyrjinnässä

Hyvitysseuraamuksen ulottuvuus työhönottosyrjinnän yhteydessä on tasa-arvolaissa rajattu liian suppeaksi. Työhönotossa tapahtuvaa syrjintää koskevaa tasa-arvolain 8 § 1 momenttia – johon liittyy hyvitysseuraamus – sovelletaan silloin, kun epäillään, että työhönotossa tai tehtävään valinnassa on syrjäytetty ansioituneempi, vastakkaista sukupuolta oleva hakija ilman tasa-arvolaissa edellytettyä painavaa ja hyväksyttävää syytä. Säännöksessä tarkoitettusta syrjinnästä voi olla kysymys vasta siinä vaiheessa, kun työhönottoa koskeva päätös on tehty. Työhönottoprosessin aikaisemmissa vaiheissa tehtyihin mahdollisiin syrjiviin toimiin säännöstä ei voida soveltaa.

Työhönottopäätöstä edeltäviä menettelyjä, joilla vaikutetaan siihen, että henkilö karsiutuu

sukupuolensa perusteella hakijoiden joukosta tai siihen, ettei hän tule valituksi, koskee vain tasa-arvolain 7 § (ns. syrjinnän yleiskielto). Sen perusteella ei voi vaatia hyvitystä. Esimerkiksi syrjintä haastatteluun valinnassa ei oikeuta hyvitykseen, vaikka haastateltavaksi valikoitumisella, haastattelussa esiin tulleilla seikoilla ja työnhakijan antamalla vaikutelmalla on usein iso merkitys valintapäätöstä tehtäessä. Henkilön sopivuus/soveltuvuus voi olla tasa-arvolaissa tarkoitettu syy sivuuttaa ansioituneempi hakija.

Hyvityssäännös tulisi ulottaa myös syrjintään, joka tapahtuu valintapäätöstä edeltävän työhönottoprosessin aikana. Tasa-arvovaltuutettu on jo pitkään ehdottanut tasa-arvolain muuttamista tältä osin ja pitää edelleen tarpeellisena lakimuutoksen toteuttamista.⁹⁰ Nykyisen asiantilan yhteensopivuutta EU:n tasa-arvodirektiivin 2006/54/EY kanssa voidaan epäillä.

Hyvityssäännös tulee ulottaa myös syrjintään, joka tapahtuu valintapäätöstä edeltävän työhönottoprosessin aikana.

3.3.2 Oikeus palkkatietoihin

Palkkatietojen saantia koskevilla järjestelyillä on tärkeä merkitys palkkasyrjintään liittyvän oikeussuojan ja palkkatasa-arvon edistämisen kannalta. Asia on ollut säännöllisesti esillä tasa-arvolain uudistusten yhteydessä 1990-luvun alkupuolelta

⁹⁰ Tasa-arvovaltuutetun lausunnot (Dnro 16/50/02; TAS/17/50/2004; TAS/84/2010).

saakka. Keskustelun ydin koskee oikeutta saada yksittäisen työntekijän palkkatietoja.

Tasa-arvolakiin kirjattiin vuonna 1995 työnantajan velvollisuus antaa työntekijälle tietoja *tämän oman* palkkauksen perusteista sekä säädettiin luottamusmiehen oikeudesta saada palkkatietoja yksittäisestä työntekijästä *tämän suostumuksella* (tasa-arvolain 10 §). Jo tuolloin tasa-arvolain uudistamistoimikunta oli ehdottanut, että palkkasyrjintää epäilevä työntekijä voisi saada työnantajaltaan muiden työntekijöiden palkkatiedot perusteluineen.⁹¹

Vuonna 2005 tasa-arvolakiin otettiin säännös, jonka perusteella työntekijän edustajalla on oikeus saada yksittäistä työntekijää koskevia palkkatietoja tasa-arvovaltuutetulta silloin, kun palkkasyrjintäepäilyyn on perusteltua aihetta. Tasa-arvovaltuutettu epäili monestakin syystä säännöksen toimivuutta ja katsoi, että järjestely korostaa viranomaismenettelyä työpaikalla esiin tulevien riitojen selvittelyssä. Valtuutettu piti tärkeänä työntekijän ja luottamusmiehen oikeutta saada palkkatiedot työpaikalla suoraan työnantajalta.⁹² Myös eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta epäili lakiesitystä käsitellessään, että tällainen palkkatietojen saantimenettely voi olla byrokraattinen ja nostaa kynnystä ottaa esiin palkkasyrjintää koskevia kysymyksiä.⁹³

Jotta työntekijän on mahdollista arvioida palkkaansa tasa-arvolain kannalta ja epäillä palkkasyrjintää, hänen tulee tietää saavansa vähemmän

palkkaa kuin verrokkihenkilö tai -henkilöt. Hänen tulee siis tietää verrokkihenkilön palkka. Palkkatietojen käytettävissä olo on käytännössä edellytys sille, että työntekijä voi tukeutua tasa-arvolain palkkasyrjintäkieltoon ja tarvittaessa neuvotella palkkansa korjaamisesta tai viedä asiansa tuomioistuimeen. Oikeus palkkatietojen saantiin on näin ollen edellytys myös palkkasyrjintäkieltojen tehokkaalle toteutumiselle, mitä julkisen vallan tulee jo perustuslain säännösten perusteella pyrkiä edistämään. (Perustuslaki 6.4 ja 22 §).

Nykyään työntekijän oikeus saada palkkatietoja riippuu siitä, työskenteleekö hän julkisella sektorilla vai yksityisellä sektorilla. Julkisella sektorilla palkat ovat nimikirjalain perusteella julkisia, kun taas yksityissektorilla palkkatietojen saanti määräytyy yllä kuvattujen tasa-arvolain säännösten tai työehtosopimuksen määräysten nojalla. On tärkeä laajentaa verrokkihenkilöä koskevien palkkatietojen saantia myös yksityissektorilla. Työntekijän oikeuden saada tarpeelliset palkkatiedot työnantajalta tulee koskea myös verrokin palkkatietoja.

Tämä johtopäätös esitetään myös palkka-avoimuutta koskevassa selvityksessä, jonka tasa-arvovaltuutettu Jukka Maarianvaara laati sosiaali- ja terveysministeriön tilaamana selvityshenkilönä. Selvityksessä on kartoitettu muun muassa palkka-avoimuuteen liittyvää kansallista oikeustilaa ja palkka-avoimuuden suhdetta henkilötietojen suojaan. Se toimii hyvänä pohjana valmisteltaessa asiaa koskevan lainsäädännön uudistamista.⁹⁴ Palkkatietojen saatavilla olo on merkityksellinen seikka myös palkkakartoitusta tehtäessä, jotta

91 KOM 1992:35, s. 53.

92 Tasa-arvovaltuutetun lausunto (Dnro 17/50/04).

93 TyVM 3/2005 vp.

94 Maarianvaara (2018).

kartoitus voidaan tehdä palkkakartoituksen tarkoitusta edistävällä tavalla.⁹⁵

Työntekijällä, joka epäilee tasa-arvolain vastaista syrjintää palkkauksessa, tulee olla oikeus saada työnantajalta verrokin tai verrokkien palkkatiedot.

95 Ks. Työelämän tasa-arvosuunnittelu, alaluku 4.5.4: Palkkakartoitus

3.4 SUOSITUKSET

- Tulee toteuttaa perhevapaauudistus, jolla lisätään merkittävästi isille kiintiöityjä vapaita ja lisätään vapaiden käytön joustavuutta.
- Subjektiivinen päivähoito-oikeus tulee palauttaa kaikkien lasten oikeudeksi.
- Yhteiskunnan tulee varmistaa, ettei työtön työntekijä menetä työttömyyspäivärahaetuuksia sen vuoksi, ettei hän ole voinut ottaa vastaan tarjottua työtä lapsen hoitopaikan puutteen takia. Myös pienten koululaisten vuorohoidon järjestämismahdollisuus tulee ottaa huomioon, kun arvioidaan esimerkiksi työnhakijan mahdollisuutta ottaa työtä vastaan.
- Hyvityssäännös tulee ulottaa myös syrjintään, joka tapahtuu valintapäätöstä edeltävän työhönottoprosessin aikana.
- Työntekijällä, joka epäilee tasa-arvolain vastaista syrjintää palkkauksessa, tulee olla oikeus saada työnantajalta verrokin tai verrokkien palkkatiedot.
- Palvelussuhdelainsäädännössä tulee olla kielto jättää määräaikainen palvelussuhde uusimatta raskauden tai perhevapaan perusteella sekä kielto rajoittaa se kestäämään vain äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaan alkuun.
- Tulee selvittää vuokrausryityksen ja käyttäjäryityksen välistä vastuunjakoa silloin, kun käyttäjäryityksen syrjivä menettely vaikuttaa työntekijän työn jatkumiseen, ja näissä tapauksissa ulottaa hyvitysvastuu käyttäjäryitykseen.
- Raskaus- ja perhevapaasyrjinnän ehkäiseminen tulisi ottaa osaksi seuraavaa tasa-arvo-ohjelmaa.

4 TYÖELÄMÄN TASA-ARVO- SUUNNITTELU

Tasa-arvolaisissa ei ainoastaan kielletä syrjintää työelämässä, vaan myös velvoitetaan aktiivisesti edistämään tasa-arvoa. Tasa-arvolain uudistusten yhteydessä tasa-arvon edistämistehtävää on painotettu koko ajan enemmän. Tasa-arvon edistämiseen velvoittavia säännöksiä, erityisesti tasa-arvosuunnitteluelvoitetta on selkiytetty ja tehostettu. Työpaikkoja koskeva tasa-arvosuunnitteluelvoite otettiin tasa-arvolakiin vuonna 1995. Vuonna 2005 palkkakartoitusta tuli pakolliseksi osaksi tasa-arvosuunnittelua ja suunnitteluelvoitteen rikkominen sanktioitiin. Viimeksi tasa-arvosuunnittelua ja palkkakartoitusta koskevia säännöksiä uudistettiin vuonna 2015.

4.1 MITÄ ON TASA-ARVOSUUNNITTELU?

Jokaisella työnantajalla on tasa-arvolain mukaan velvollisuus edistää sukupuolten tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti. Tämä koskee sekä julkisia että yksityisiä työnantajia työntekijöiden lukumäärästä riippumatta.

Tasa-arvolaisissa säädetään myös tasa-arvosuunnitteluelvoitteesta, joka koskee vähintään 30 työntekijää työllistäviä työnantajia. Tasa-arvosuunnitelmaan tulee sisältyä selvitys työpaikan tasa-arvotilanteesta, tarpeelliset toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi sekä aiemman suunnitelman tulosten arviointi. Tasa-arvosuunnitelman tulee sisältää koko henkilöstöä koskeva palkkakartoitusta. Se edellyttää kartoitusta naisten ja miesten tehtävien luokituksesta, palkoista ja palkkaeroista.

Jokaisella työnantajalla on lain mukaan
velvollisuus edistää tasa-arvoa
tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti.

4.2 VUODEN 2015 TASA-ARVOLAIN UUDISTUS

Vuoden 2015 alussa tulivat voimaan tasa-arvosuunnittelua ja palkkakartoitusta koskevat tasa-arvolain uudistetut säännökset. Aiempaa sääntelyä täydennettiin ja täsmennettiin. Lainuudistuksen yhteydessä tasa-arvosuunnitelmat arvioitiin pääosin toimivaksi ja ajanmukaiseksi keinoksi jäsentää työpaikkojen tasa-arvotyötä. Tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitusten laadussa ja kattavuudessa katsottiin kuitenkin olevan edelleen kehittämisen tarvetta.⁹⁶ Uudistuksen tavoitteena oli parantaa henkilöstön mahdollisuuksia osallistua

96 HE 19/2014 vp.

tasa-arvosuunnitteluun ja palkkakartoitusten tekemiseen sekä parantaa tasa-arvosuunnittelusta tiedottamista.

Tasa-arvolain palkkakartoitusta koskevia säännöksiä uudistettiin niin, että palkkakartoituksen tarkoitusjasisältömääritellään laissa. Lakiin kirjattiin velvollisuus selvittää mahdollisten selkeiden palkkaerojen syitä ja perusteita ja velvollisuus ryhtyä tarvittaessa asianmukaisiin korjaaviin toimenpiteisiin. Lakiin sisällyttiin velvollisuus tiedottaa henkilöstölle tasa-arvosuunnitelmasta ja palkkakartoituksesta. Henkilöstön edustajilla edellytetään olevan riittävät osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet suunnitelmaa laadittaessa. Työpaikan tasa-arvosuunnitelma on pääsääntöisesti laadittava vähintään joka toinen vuosi aiemman vuosittaisen tarkastelun sijasta.

4.3 TASA-ARVOVALTUUTETTU VALVOO TASA-ARVOSUUNNITTELUA

Tasa-arvovaltuutetun tehtävänä on valvoa tasa-arvolain tasa-arvosuunnittelua koskevien velvoitteiden noudattamista. Tasa-arvovaltuutetun pitkään noudattama käytäntö on ollut pyytää tasa-arvosuunnitelmat arvioitavaksi niiltä työpaikoilta, joilta on tullut valtuutetun käsiteltäväksi syrjintäepäilyjä. Tasa-arvovaltuutettu arvioi suunnitelmakohtaisesti, täyttääkö suunnitelma tasa-arvolain vaatimukset ja antaa arvioinnin perusteella ohjeita tasa-arvosuunnittelun jatkoa varten. Painopiste tasa-arvovaltuutetun toteuttamassa valvonnassa onkin työn-

antajien ohjeistaminen tasa-arvosuunnitelmien teossa.

Tasa-arvovaltuutettu pyrkii voimavarojensa puitteissa toteuttamaan myös kohdennettuja valvontatoimia pyytämällä useampia työnantajia samalta toimialalta toimittamaan tasa-arvosuunnitelmat valtuutetun arvioitaviksi. Kokemus osoittaa, että aktiivinen tasa-arvosuunnitteluvetoituksen valvonta edistää sen toteutumista. Sen vuoksi olisi tärkeää, että tasa-arvovaltuutetulla olisi henkilöresursseja toteuttaa tasa-arvosuunnitteluvetoituksen toteutumisen valvontaa nykyistä huomattavasti kattavammin.

Suunnitelmien valvontatyö painottuu työnantajien ohjeistamiseen tasa- arvosuunnitelmien tekemisessä.

Tasa-arvovaltuutettu kartoitti vuosina 2016–2017 tasa-arvosuunnittelun toteutumista kunnissa pyytämällä kolmen maakunnan kaikkia kuntia toimittamaan tasa-arvosuunnitelmansa tasa-arvovaltuutetulle. Suunnitelmat pyydettiin Uudenmaan, Pirkanmaan ja Pohjois-Karjalan maakunnista. Kuntia oli yhteensä 60. Tarkoituksena oli valvoa tasa-arvosuunnitelmavelvoitteiden toteutumista ja selvittää, millaista tasa-arvosuunnittelu kunnissa on. Samalla haluttiin tietoa siitä, miten vuoden 2015 alussa voimaan tulleet tasa-arvosuunnittelua ja palkkakartoitusta koskevat uudistetut säännökset toteutuvat kunnissa ja mitä haasteita säännösten toteutumiseen liittyy.

Yhteenveto kuntien tasa-arvosuunnittelusta on tämän raportin liitteenä.

Henkilöstöpoliittisten tasa-arvosuunnitelmien valvontaa jatkettiin vuosina 2017–2018 kohdentamalla valvontatoimi IT- ja kuljetus-/logistiikka-aloille sekä pankkisektorille. Tasa-arvovaltuutettu pyysi tasa-arvosuunnitelmat kymmenestä IT-alan yrityksestä, kuudesta kuljetus/logistiikkayrityksestä sekä neljästä pankista. Kartoitukseen valitut yritykset olivat muutamaa yritystä lukuun ottamatta toimialoillaan tunnettuja suuryrityksiä (työntekijöitä >250).

Tutustu tasa-arvovaltuutetun selvitykseen kuntien tasa-arvosuunnittelusta (liite 1)

4.4 TYÖMARKKINAJÄRJESTÖJEN SELVITYS TASA-ARVOSUUNNITTELUN TILASTA

Kaikki työmarkkinakeskusjärjestöt toteuttivat vuonna 2017 osana samapalkkaisuusohjelmaa kyselyn tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitusten toimivuudesta työpaikoilla. Selvityksellä kerättiin tietoa tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitusten tekemisestä ja siitä, miten niiden avulla on onnistuttu edistämään tasa-arvoa työpaikalla.

Tasa-arvosuunnittelun todettiin edistäneen selvästi tai jonkin verran tasa-arvoa noin kolmanneksessa työpaikoista sekä työnantaja-että palkansaajajärjestöjen kyselyjen mukaan.

Parannettavaa löytyi erityisesti tasa-arvosuunnitelmasta tiedottamisessa työpaikalla. Henkilöstön edustajien tietämys työpaikan tasa-arvosuunnitelmista ja palkkakartoituksista oli usein puutteellista. Suunnitelmassa sovittujen tasa-arvotoimenpiteiden seurannassa oli myös parannettavaa. Tiedot siitä, kuinka suuressa osassa suunnitteluvollisuuden piirissä olevia työpaikkoja tasa-arvosuunnitelma ja palkkakartoitus oli toteutettu, vaihteli sen mukaan, tarkasteltiinko työnantajajärjestöjen vai palkansaajajärjestöjen saamia tietoja. Sama koski myös esimerkiksi sitä, miten monilla työpaikoilla oli havaittu perusteettomia palkkaeroja tai oli ryhdytty palkkaeroja korjaaviin toimenpiteisiin.⁹⁷

4.5 TASA-ARVOVALTUUTETUN HAVAINTOJA JA SUOSITUKSIA

Tasa-arvovaltuutetun tasa-arvosuunnitelmien valvonnasta saamien kokemusten perusteella näyttää siltä, että joidenkin tasa-arvosuunnittelulle asetettujen tavoitteiden toteuttamisessa on edetty, ainakin jossain määrin. Mutta edelleen on myös todettava samoin kuin todettiin vuoden 2015 lainuudistuksen perusteluissa: tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitusten laadussa ja kattavuudessa on kehitettävää.

Tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan tarvetta on sekä tasa-arvosuunnittelua ja palkkakartoitusta koskevien velvoitteiden tunnetuksi

⁹⁷ Ks. tarkemmin VM (tiedote 19.3.2018).

tekemiselle että ohjeistusten kehittämiseksi ja selkiyttämiseksi. Tasa-arvovaltuutettu katsoo myös, että tasa-arvosuunnittelua ja palkkakartoitusta koskevien lainsäädännösten toimivuutta on syytä arvioida. Erityisesti tulisi arvioida sitä, miten hyvin palkkakartoitusta koskevat säännökset nykyisellään edistävät palkkakartoitukselle asetettujen tavoitteiden toteutumista.

Seuraavassa kerrotaan tasa-arvosuunnittelun ja palkkakartoitusten toteutumista koskevista tasa-arvovaltuutetun havainnoista. Havainnot perustuvat pääosin tehtyyn kuntaselvitykseen ja läpikäytyihin yritysten tasa-arvosuunnitelmiin. Samalla esitetään tasa-arvovaltuutetun suosituksia tasa-arvosuunnittelun ja palkkakartoitusten kehittämiseksi. Kuntien osalta havaintoja käsitellään tarkemmin tämän raportin liitteessä *Selvitys kuntien tasa-arvosuunnittelusta*.

Tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitusten laadussa ja kattavuudessa on kehitettävää.

4.5.1 Tasa-arvosuunnitelmien säännöllisyys

Tasa-arvolain mukaan henkilöstöpoliittinen tasa-arvosuunnitelma ja palkkakartoitus tulee laatia pääsääntöisesti vähintään joka toinen vuosi. Paikallisesti voidaan sopia, että tasa-arvosuunnitelmaan kuuluva palkkakartoitus tehdään

kolmen vuoden välein, jos tasa-arvosuunnitelma muilta osin tehdään vuosittain. Tasa-arvovaltuutetun valvontatyön perusteella tasa-arvosuunnittelun säännöllisyydessä on edelleen puutteita.

Erityisesti tasa-arvovaltuutetun tekemän kuntaselvityksen perusteella tasa-arvosuunnittelun lainmukainen aikataulutusta näytti olevan usein epäselvää. Vain noin puolet kunnista ilmoitti tekevänsä tasa-arvosuunnitelman jatkossa tasa-arvolain edellyttämässä aikataulussa. Kolmannes kunnista ilmoitti tekevänsä tasa-arvosuunnitelman harvemmin kuin tasa-arvolaki edellyttää.

Isossa osassa kuntia tasa-arvosuunnittelu ei myöskään ollut ollut säännöllistä, vaan edellisen tasa-arvosuunnitelman laatimisesta saattoi olla vuosia, jopa kymmenen vuotta.

Nyt tarkastelluissa 20 yrityksessä tasa-arvosuunnittelu oli ollut säännöllisempää kuin kunnissa ja suunnitelma laadittiin yleensä lain edellyttämässä aikataulussa. Avoimeksi jäi tosin se, missä määrin yrityksen laativat kaikki tasa-arvosuunnitelman osiot uudestaan ja missä määrin suunnitelmiin vain kirjataan jo aiemmissa suunnitelmissa olleet toimenpiteet.

Tasa-arvovaltuutettu pitää tärkeänä, että kaikessa tasa-arvosuunnittelua koskevissa ohjeistuksissa korostettaisiin lainmukaisen aikataulun noudattamista ja sitä, että se on johdon vastuulla.

Tasa-arvolain nykyiset aikataulutusta koskevat säännökset erilaisine aikatauluineen ovat valvontakokemuksen perusteella ilmeisen vaikeasti hahmotettavia. Tästä syystä olisikin syytä harkita lain muuttamista tältä osin niin, että laissa olisi vain yksi aikataulu.

4.5.2 Yhdistäminen muihin suunnitelmiin

Henkilöstöpoliittinen tasa-arvosuunnitelma voidaan tasa-arvolain mukaan tehdä 1) erillisenä suunnitelmana, 2) sisällyttää osaksi henkilöstö- ja koulutussuunnitelmaa tai 3) työsuojelun toimintaohjelmaa. Tasa-arvolain esitoissa todetaan lisäksi, että tasa-arvosuunnitelmaan voidaan sisällyttää myös yhdenvertaisuuden edistämiseen liittyviä kysymyksiä silloin, kun se on työpaikoilla tarkoituksenmukaista. Tällaisen yhteisen henkilöstöpoliittisen suunnitelman tulee täyttää sekä tasa-arvolain että yhdenvertaisuuslain velvoitteet.

Suurin osa sekä yritysten että kuntien tasa-arvosuunnitelmista oli yhdistetty henkilöstöpoliittiseen yhdenvertaisuussuunnitelmaan. Tasa-arvosuunnitelmaa ei ollut kovinkaan usein yhdistetty muihin esitöiden mainitsemiin suunnitelmiin. Kun tasa-arvosuunnitelma yhdistetään esimerkiksi henkilöstösuunnitelmaan, haasteena on tasa-arvosuunnitelman eri osien löydettävyyden ja suunnitelman kokonaisuuden hahmottaminen.

Tasa-arvovaltuutettu katsoo, että henkilöstöpoliittisen tasa-arvosuunnitelman ja henkilöstöpoliittisen yhdenvertaisuussuunnitelman yhdessä laatiminen voi olla järkevää, koska kummassakin on kyse syrjinnän ennaltaehkäisemisestä sekä tasa-arvoisen ja yhdenvertaisen työyhteisön kehittämisestä. Yhdessä laatimisen varjopuoli sekä yritysten että kuntien suunnitelmien perusteella näyttää olevan se, että joko tasa-arvosuunnittelun osuus tai yhdenvertaisuussuunnittelun osuus oli jäänyt todella vähäiseksi. On huomattava, että toimivalta valvoa yhdistettyjä tasa-arvo- ja

yhdenvertaisuussuunnitelmia on jakaantunut eri viranomaisien kesken. Tasa-arvovaltuutettu arvioi toimivaltansa mukaisesti näitä suunnitelmia vain tasa-arvosuunnittelun osalta. Henkilöstöpoliittista yhdenvertaisuussuunnittelua valvovat työsuojeluviranomaiset.

Joissakin kunnissa henkilöstöpoliittiseen tasa-arvosuunnitelmaan tai tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmaan oli yhdistetty myös toiminnallista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta koskevia teemoja, kuten tasa-arvo kunnan palveluissa ja päätöksenteossa. Tasa-arvovaltuutetun arvion mukaan tällainen yhdistäminen ei yleisesti ottaen ollut kovin onnistunutta.

Ongelmallista henkilöstöpoliittisen ja toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman yhdistämisessä on se, että suunnitelmien laatimiseen osallistuvat lähtökohtaisesti eri henkilöt. Henkilöstöpoliittinen tasa-arvosuunnitelma tulee tehdä yhteistyössä henkilöstön nimeäminen edustajien kanssa. Voi olla perusteltua, että muut asiantuntijat kuin henkilöstön edustajat osallistuvat toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman tekemiseen. Oppilaitosten toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma tulee laatia yhteistyössä henkilöstön ja oppilaiden/opiskelijoiden kanssa.

On aiheellista arvioida uudelleen tasa-arvolain säännöstä, jonka mukaan suunnitelma voidaan sisällyttää henkilöstö- ja koulutussuunnitelmaan tai työsuojelun toimintaohjelmaan. Sen sijaan tasa-arvolakiin voisi olla hyvä sisällyttää maininta henkilöstöpoliittisen tasa-arvosuunnitelman ja henkilöstöpoliittisen yhdenvertaisuussuunnitelman yhdistämisestä, koska näin tasa-arvovaltuutetun havaintojen mukaan yleisesti tehdään.

4.5.3 Selvitykset ja toimenpiteet (muuten kuin palkkauksen osalta)

Tasa-arvolain mukaan tasa-arvosuunnitelman tulee sisältää erittely naisten ja miesten sijoittumisesta eri tehtäviin sekä selvitys työpaikan muusta tasa-arvotilanteesta. Näiden selvitysten pohjalta tulee määritellä käynnistettäväksi tai toteutettavaksi suunnitellut tarpeelliset toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi.

Naisten ja miesten sijoittuminen eri tehtäviin

Tasa-arvosuunnitelmaa tehtäessä tulisi kiinnittää enemmän huomiota siihen, miten suunnitelmassa kuvataan naisten ja miesten sijoittuminen eri tehtäviin. Tällä erittelyllä on merkitystä taustatietona arvioitaessa työpaikalla tasa-arvon tilaa ja toteutumista. Lisäksi tieto sijoittumisesta auttaa arvioimaan palkkakartoitusta, esimerkiksi sitä, onko kaikki työntekijäryhmät sisällytetty palkkakartoitukseen.

Isossa osassa sekä yritysten että kuntien suunnitelmia erittely oli puutteellinen tai puuttui kokonaan. Sijoittumista oli saatettu selvittää esimerkiksi vain osastoittain, toimialueittain tai työehtosopimuksittain. Aina tällainen erittely ei ole riittävää, jotta tietoa voidaan hyödyntää tasa-arvosuunnittelussa.

Tasa-arvotilanteen selvittäminen

Tasa-arvosuunnitelman tulee perustua työpaikan tasa-arvotilanteen selvittämiseen. Selvitys on tärkeä osa tasa-arvosuunnittelun tietopohjan kokoamista. Se auttaa saamaan käsityksen siitä, miten tasa-arvo toteutuu työpaikalla ja missä tasa-arvon osa-alueissa on vielä parannettavaa. Tasa-arvon edistämistä koskevien toimenpiteiden tulee perustua tasa-arvotilanteen selvityksessä esiin nousseisiin seikkoihin. Tasa-arvosuunnitelman ja sen pohjaksi laadittavan selvityksen tulee kattaa työnantajan koko henkilöstö.

Tasa-arvotilanteen selvittäminen voi kohdistua esimerkiksi rekrytointiin, sukupuolten työnjakoon, uralla etenemiseen, työolosuhteisiin, henkilöstökoulutukseen, osallistumiseen työryhmätyöskentelyyn, työn- ja perheen yhteensovittamismahdollisuuksiin, kuten perhevapaiden käyttöön ja niitä tukeviin työjärjestelyihin, työilmapiiriin, seksuaaliseen ja sukupuoleen perustuvan häirinnän esiintymiseen, tasa-arvoa koskeviin asenteisiin, johtamiseen ja työsuojeluun.

Kuntien tasa-arvosuunnitelmissa oli usein hyvinkin kattavasti käsitelty työelämän tasa-arvon kannalta tärkeitä teemoja yleisellä tasolla, mutta konkreettinen nykytilanteen selvittäminen oli monesti jäänyt vähäiseksi. Yllättävän vähän oli hyödynnetty erilaisia henkilöstöhallinnon tilastoja, kuten tilastoja rekrytoinneista tai perhevapaiden käytöstä. Oli kuitenkin myös kuntia, joissa tasa-arvotilannetta oli selvitetty perusteellisemmin ja hyödynnetty henkilöstöhallinnon keräämiä tilastoja. Yritysten tasa-arvosuunnitelmissa tasa-arvotilanteen selvitys oli usein jäänyt aika ohueksi.

Tavoitteet ja toimenpiteet

Työpaikan tasa-arvotilannetta koskevan selvityksen läpikäyminen ja toimenpiteistä sopiminen ovat tasa-arvosuunnittelun tärkeimpiä vaiheita. Jotta suunnitelmaan sisällytettävillä toimenpiteillä tosiasiallisesti edistetään tasa-arvoa, niiden tulisi olla konkreettisia ja realistisia. Olisi myös tärkeää, että toimenpiteiden toteutumista voidaan seurata. On tarpeen sopia toimenpiteiden toteuttamisen aikataulusta ja määritellä, mitkä tahot ovat vastuussa toimenpiteistä.

Kaikissa kuntien tasa-arvosuunnitelmissa oli toimenpiteitä (näitä kuvataan tarkemmin liitteessä 2). Isoimmat haasteet liittyivät toimenpiteiden konkreettisuuteen. Esimerkiksi jopa reilussa puolessa kunnista suunnitellut toimenpiteet olivat tasa-arvovaltuutetun arvion mukaan pi-kemminkin periaatetasoisia kuin konkreettisia. Joistakin yritysten suunnitelmista toimenpiteet sen sijaan puuttuivat kokonaan.

Toinen haaste erityisesti kuntien suunnitelmissa liittyi siihen, että joissakin suunnitelmissa toimenpiteiden ja tasa-arvotilanteen kuvauksen erottaminen oli vaikeaa. Nykytilanteen selvitys oli usein esitetty yhdessä tavoitteiden ja toimenpiteiden kanssa niin, että aina ei ollut selkeästi erotettavissa, milloin kuvattiin tasa-arvon nykytilaa ja milloin taas tavoitteena olevaa tasa-arvon ideaalia.

Arvio aikaisempien toimenpiteiden tuloksista

Tasa-arvosuunnitelmassa tulee arvioida myös aikaisempaan tasa-arvosuunnitelmaan sisältyneiden toimenpiteiden toteutumista ja tuloksia. Arviota

käytetään myös seuraavan suunnitelman pohjana.

Huomattavan suuressa osassa sekä kuntien että yritysten tasa-arvosuunnitelmia ei ollut arvioitu edellisen suunnitelman sisältämien toimenpiteiden tuloksia. Tämä oli ymmärrettävää sellaisten kuntien ja yritysten osalta, joissa nyt arvioitu suunnitelma oli ensimmäinen tasa-arvosuunnitelma. Arvio aikaisempien toimenpiteiden tuloksista puuttui kuitenkin myös monen sellaisen kunnan ja yrityksen suunnitelmasta, jossa tasa-arvosuunnittelu oli ollut säännöllistä.

Se, että aikaisempien toimenpiteiden tuloksia ei ole arvioitu eikä käytetty pohjana uudelle suunnitelmalle, saattaa kertoa siitä, että toimenpiteet eivät ole olleet niin konkreettisia, että niiden tuloksia olisi pystynyt arvioimaan. Se saattaa kertoa myös siitä, että henkilöstöpoliittinen tasa-arvotyö ei tosiasiaa ole vakiintunut osaksi kunnan tai yrityksen toimintakulttuuria.

4.5.4 Palkkakartoitus

Tasa-arvosuunnitelman tulee sisältää koko henkilöstöä koskeva palkkakartoitus. Se edellyttää kartoitusta naisten ja miesten tehtävien luokituksesta, palkoista ja palkkaeroista. Kaikissa tasa-arvovaltuutetun tarkastelemissa kunnissa palkkakysymys oli ollut esillä tasa-arvosuunnitelmia tehtäessä. Joissain suunnitelmissa palkoista oli kuitenkin vain yleisluonteinen maininta ja joissain kunnissa palkkakartoitus oli kyllä tehty, mutta sitä ei ollut sisällytetty osaksi tasa-arvosuunnitelmaa.

Lähes kaikissa yrityksissä tasa-arvosuunnitelmaan sisältyi palkkakartoitus.

Kenen välillä palkkoja verrattiin

Tasa-arvolain mukaan työntekijät voidaan ryhmitellä palkkakartoituksen tekemistä varten joko vaativuus- tai tehtäväryhmittäin tai luokittelu voidaan perustaa jollain muulla perusteella muodostettuihin ryhmiin. Hallituksen esityksessä tasa-arvolaksi kiinnitetään huomiota siihen, että luokittelua tai ryhmittelyä valittaessa tulisi ottaa huomioon palkkakartoituksen tarkoitus.⁹⁸ Tarkoituksena on selvittää, ettei saman työnantajan palveluksessa olevien samaa tai samanarvoista työtä tekevien naisten ja miesten välillä ole perusteettomia palkkaeroja.

Tarkasteltavana olleissa kunnissa palkkoja verrattiin yleisimmin joko pelkästään hinnoitteluryhmien sisällä tai käyttämällä lisäksi jotain muuta luokittelukriteeriä, kuten tehtäväryhmää. Varsin monessa kunnassa palkkoja verrattiin yksinomaan työ- ja virkaehtosopimuksittain niin, että kaikkien sopimusalan naisten palkkoja verrattiin kaikkien sopimusalan miesten palkkoihin. Yrityksissä oli erilaisia tapoja muodostaa vertailuryhmiä. Joissain palkkoja verrattiin vaativuus- tai tehtäväryhmittäin ja joissain nais- ja miestyöntekijöitä verrattiin isojen kokonaisuuksien puitteissa, kuten toimintasektoreittain, henkilöstöryhmittäin tai työehtosopimuksittain.

98 HE 19/2014 vp.

Vertailtavien työntekijäryhmien valinnalla on oleellinen merkitys sen kannalta, miten hyvin palkkakartoituksen avulla voidaan saada vastauksia samapalkkaisuuden toteutumisesta.

.....

Vertailtavien työntekijäryhmien valinnalla on oleellinen merkitys sen kannalta, miten hyvin palkkakartoituksen avulla voidaan saada vastauksia samapalkkaisuuden toteutumisesta. Ongelmallisia tältä kannalta ovat liian suppeat vertailut mutta myös liian laveat vertailut eli vaativuudeltaan liian erilaista työtä tekevien työntekijöiden niputtaminen samaan vertailuryhmään. Palkkavertailun tekeminen hinnoitteluryhmittäin antaa vastauksia vain siihen, toteutuuko samapalkkaisuus kunkin hinnoitteluryhmän sisällä. Toisaalta silloin, kun vertailuryhmään sisällytetään esimerkiksi kaikki työ- ja virkaehtosopimuksen tai koko liike-toimintasektorin naistryöntekijät ja vastaavasti miestyöntekijät, on vaikea arvioida, onko samoissa ja samanarvoisissa töissä perusteettomia palkkaeroja. Tällöin vertailuryhmään sisältyvien tehtävien kirjo on liian suuri. Samapalkkaisuuden toteutumisen arviointi edellyttäisi myös vertailua nais- ja miesvaltaisten tehtävien välillä. Tällaisia vertailuja ei kuitenkaan ollut tehty muutamaa kunta-alan positiivista poikkeusta lukuun ottamatta.

Tasa-arvovaltuutetun valvontakokemuksen perusteella palkkakartoitussäännös ei nykyisellään ole riittävän johdonmukainen, kun otetaan huo-

mioon toisaalta tasa-arvolain 6 b §:n 1 momentissa palkkakartoitukselle asetettu tavoite ja toisaalta lain 6 b §:n 2 momentin säännös siitä, millä eri tavoin vertailtavat työntekijäryhmät voidaan palkkakartoitusta varten muodostaa. Palkkakartoitussäännöstä on tarpeen selkiyttää vertailuryhmien muodostamisen osalta niin, että palkkakartoituksen tarkoitus tulee nykyistä paremmin otetuksi huomioon vertailuryhmien valinnassa.

Koko henkilöstö harvoin palkkavertailujen piirissä

Tasa-arvolain mukaan koko henkilöstön tulee kuulua palkkakartoituksen piiriin. Tasa-arvolain esitöissä selvennetään erikseen sitä, että myös osa-aikaiset ja määräaikaiset työntekijät tulee sisällyttää kulloinkin tarkasteltavana olevaan henkilöstöryhmään. Nämä lain vaatimukset eivät käytännössä näytä toteutuvan kovinkaan hyvin.

.....

**Kaikki työntekijät, myös osa-aikaiset
ja määräaikaiset, on sisällytettävä
palkkakartoitukseen.**

.....

Suuri osa kunnista oli jättänyt osa-aikatyöntekijät ja melko monet kunnat myös määräaikaiset työntekijät kokonaan palkkavertailujen ulkopuolelle. Noin puolet kunnista oli ottanut vaativuus- tai tehtäväryhmittäiseen palkkavertailuun mukaan vain sellaiset työntekijäryhmät, joissa oli vähintään kuusi naista ja kuusi miestä. Muutamassa kunnassa työntekijäryhmässä edellytettiin olevan vähintään

viisi ja yhdessä isossa kaupungissa jopa kymmenen kumpaakin sukupuolta olevaa työntekijää. Monissa kunnissa on pieniä työntekijäryhmiä ja työt ovat jakaantuneet vahvasti naisenemmistöisiin ja miesenemmistöisiin töihin. Niinpä suuri osa työntekijöistä jäi näiden palkkavertailun ulkopuolelle.

Yritysten toimittamien suunnitelmien perusteella ei läheskään aina voinut arvioida, kuinka hyvin palkkakartoitus kattoi koko henkilöstön ja olivatko osa- ja määräaikaiset työntekijät mukana palkkakartoituksessa. Vertailtaessa palkkoja vaativuusluokittain tai tehtäväryhmittäin pieneksi luokiteltujen, vertailun ulkopuolelle jätettyjen ryhmien raja vaihteli. Sen perusteella, mitä läpikäydyistä suunnitelmista ilmeni, mukaan oli otettu ne ryhmät, joissa oli vähintään kolmesta kuuteen naistyöntekijää ja kolmesta kuuteen miestyöntekijää. Yrityksissä, joista suunnitelmat oli pyydetty, vertailuryhmät olivat sinänsä varsin isoja, mutta myös joissain niissä yksipuolinen sukupuolijakauma vaikeutti vertailuryhmien muodostamista.

.....

**Käytännössä palkkakartoitus
ei useinkaan kata kaikkia työntekijöitä,
vaikka laki sitä edellyttää.**

.....

Yleensä kunnat olivat rajanneet pieniin työntekijäryhmiin kuuluvat työntekijät palkkakartoituksen ulkopuolelle sen välttämiseksi, etteivät yksittäisten työntekijöiden palkkatiedot

tulisi julkisiksi. Sama syy menettelyyn lienee ollut myös yrityksissä. Tasa-arvolain esitöissä todetaan, että *"palkkakartoitus laadittaisiin edelleen siten, että yksittäisten henkilöiden palkkatiedot eivät ilmene palkkakartoituksesta"*. Esitöiden mukaan se seikka, että yksittäisten henkilöiden palkkatietojen ei tule ilmetä palkkakartoituksesta, ei estä näiden palkkatietojen käsittelyä palkkakartoitusta laadittaessa. Hallituksen esityksessä viitataan tässä kohdin palkkojen julkisuuteen julkisella sektorilla.

Tasa-arvovaltuutettu pitää tärkeänä, että työntekijöiden valitsemat edustajat voivat palkkakartoitusta tehtäessä tarkastella palkkoja ja palkkaeroja koko henkilöstön osalta sekä arvioida palkkaerojen syitä ja perusteita. Tätä varten heillä tulee olla tarvittaessa käytössään myös yksittäisten työntekijöiden palkkatiedot. Tämä ei tarkoita sitä, että yksilöiden palkkatiedot esitettäisiin myös lopullisessa, kaikkien työntekijöiden saatavilla olevassa tasa-arvosuunnitelmassa.

Julkisella sektorilla yksittäisten työntekijöiden palkkatietojen käsittely on jo nykyään mahdollista.

Julkisella sektorilla palkat ovat julkisia, joten yksittäisten työntekijöiden palkkatietojen käsittely palkkakartoituksen tekovaiheessa on jo nykyään mahdollista. Näin on joissain kunnissa toimittukin. Jotta kaikki julkisen sektorin työntekijät saadaan palkkakartoituksen piiriin, tarvitaan selkeämpää ohjeistusta siitä, että palkkakartoituksen tekovaiheessa käytetään tarvittaessa myös yksilötietoja.

Jotta vastaavalla tavalla voitaisiin toimia myös yksityissektorilla, palkkakartoitukseen osallistuvien yksityissektorin työntekijöiden edustajien oikeutta saada palkkatietoja tulisi parantaa lainsäädäntöteitse.

Tasa-arvolain perustelujen mukaan tasa-arvosuunnitteluun osallistuvilla työntekijöiden edustajilla tulee olla asian käsittelemiseksi riittävät tiedot. Osa työnantajista antaa kullekin palkkakartoitukseen osallistuvalla henkilöstön edustajalle palkkatiedot vain tämän edustamien työntekijöiden osalta. Koska palkkakartoituksen tulee koskea koko henkilöstöä, tasa-arvovaltuutettu on todennut, että kaikkien palkkakartoitukseen osallistuvien henkilöstön edustajien tulee saada palkkakartoituksen tekemisen edellyttämät tiedot kaikista henkilöstö- ja työntekijäryhmistä.⁹⁹ Laissa on tarpeen selkiyttää myös kunkin henkilöstön edustajan oikeutta saada palkkakartoituksen tekemisen edellyttämät tiedot kaikista henkilöstö- ja työntekijäryhmistä.

Palkkojen tarkastelu ja palkkaerojen syiden analysointi suurpiirteistä

Tasa-arvolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan palkkakartoituksessa tarkastellaan palkkoja kokonaisuudessaan.¹⁰⁰ Kuntien palkkakartoituksissa tarkasteltiin useimmiten tehtäväkohtaisia palkkoja ja kokonaispalkkoja, melko usein myös tehtäväkohtaisia ja varsinaisia palkkoja tai kaikkia näitä. Osassa palkkakartoituksia tarkasteltiin joko pelkästään tehtäväkohtaisia palkkoja tai pelkästään

99 Tasa-arvovaltuutetun lausunto (TAS/386/07).

100 HE 19/2014 vp.

kokonaispalkkoja. Yritysten palkkakartoituksista ei läheskään aina käynyt ilmi, mitä palkkoja oli verrattu, mutta yleistä oli verrata kokonaispalkkoja.

Niissä kunnissa, joissa oli tehty palkkavertailuja, havaittiin myös palkkaeroja. Osassa palkkakartoituksia palkkaerojen syitä ei käsitelty lainkaan, mutta usein ainakin osaa havaituista palkkaeroista arvioitiin jollakin tavalla. Analyysin konkreettisuus vaihteli. Puolet yrityksistä ei ollut arvioinut havaittujen palkkaerojen syitä lainkaan, muissa niitä oli ainakin jollakin tavalla käsitelty.

Palkkaerojen palkanosittainen tarkastelu edesauttaa palkkaerojen todellisten syiden selvittämistä ja palkkauksen syrjimättömyyden varmistamista.

Jos työpaikalla on käytössä palkkausjärjestelmiä, joissa palkat koostuvat palkanosista, tasa-arvo-laki edellyttää, että esiin tulleiden erojen syiden selvittämiseksi tarkastellaan keskeisimpiä palkanosia. Palkkaerojen palkanosittainen tarkastelu edesauttaa palkkaerojen todellisten syiden selvittämistä ja sen varmistamista, että kukin palkanosa itsessään on syrjimätön.

Tarkasteltujen suunnitelmien perusteella näyttää siltä, että palkkakartoituksessa ilmenneiden palkkaerojen syiden arviointi on usein varsin suurpiirteistä. Jos palkat on palkkakartoitukseen kirjattu kokonaispalkkoina tai varsinaisina palkkoina, käytännössä niitä ei palkkaerojen syiden arviointivaiheessa ryhdytä erittelemään eri

palkanosiin palkkaerojen syiden selvittämiseksi, vaan syiden arviointi tapahtuu hyvin yleisellä tasolla. Palkkaerojen syitä ei siis useinkaan arvioida palkanosittain, kuten laki edellyttää. Tasa-arvovaltuutettu suosittelee, että palkkakartoituksia ohjeistettaessa korostettaisiin nykyistä enemmän palkanosittaisen tarkastelun merkitystä havaittujen palkkaerojen selvittämiseksi.

Tasa-arvovaltuutettu suosittelee, että palkat kuvataan jo palkkakartoituksen laadintavaiheessa palkanosittain.

Tasa-arvovaltuutettu on suositellut, että palkat kuvattaisiin mahdollisuuksien mukaan jo palkkakartoituksen laadintavaiheessa palkanosittain. Tällöin on todennäköisempää, että palkkaerojen syitäkin arvioitaisiin palkanosittain eli eritellymmiin ja yksityiskohtaisemmin. Se olisi myös käytännöllistä, koska näin meneteltäessä palkoista ei jouduta myöhemmin palkkaerojen syiden arviointivaiheessa keräämään yksityiskohtaisempia, palkanosittain eriteltyjä tietoja.

4.5.5 Häirintää koskevat ohjeet

Työnantajan tulee huolehtia siitä, ettei työntekijä joutu työelämässä seksuaalisen tai sukupuoleen perustuvan häirinnän kohteeksi. Työnantajan tulee aktiivisesti seurata, esiintyykö työpaikalla häirintää ja puuttua työpaikalla ilmenevään häirintään omaloitteisesti.

Työnantajan menettely voi olla tasa-arvolaisissa kiellettyä syrjintää, mikäli työnantaja saatuaan tiedon työntekijän kokemasta häirinnästä laiminlyö velvollisuutensa ryhtyä käytettävissä oleviin toimiin häirinnän poistamiseksi.

..... Työnantajan tulee aktiivisesti seurata, esiintyykö työpaikalla häirintää ja puuttua ilmenneeseen häirintään oma-aloitteisesti.

Työnantajan tulee myös ennakolta pyrkiä estämään häirintä esimerkiksi tasa-arvosuunnittelun avulla. Laki ei tällä hetkellä edellytä työnantajaa laatimaan toimintaohjeita häirintätilanteiden selvittämiseksi.

Tasa-arvovaltuutetun tiedon mukaan ainakin puolella kunnista oli olemassa ohjeet häirintätilanteiden selvittämiseksi ja osa kunnista oli liittänyt ohjeet myös osaksi tasa-arvosuunnitelmaa. Yritysten tasa-arvosuunnitelmien kartoituksen yhteydessä tasa-arvovaltuutettu kysyi yrityksiltä erikseen häirintäohjeistuksen olemassaolosta. Kaikissa yrityksissä oli ohjeet häirintätilanteiden selvittämiseksi.

Olisi tärkeää, että jokaisella työnantajalla olisi toimintaohjeet häirinnän ehkäisemiseksi sekä häirintätilanteiden selvittämiseksi. Nämä ohjeet tulisi sisällyttää osaksi tasa-arvosuunnitelmaa tai tasa-arvosuunnitelmasta tulisi ilmetä ohjeiden olemassaolo ja miten ne ovat työntekijöiden löydettävissä. Tämä velvollisuus olisi myös tarpeen kirjata tasa-arvolain tasa-arvosuunnittelua koskeviin säännöksiin.

4.5.6 Sukupuoli-identiteettiin ja sukupuolen ilmaisuun perustuvan syrjinnän ennaltaehkäisy

Tasa-arvolaki velvoittaa ottamaan henkilöstöpoliittista tasa-arvosuunnitelmaa valmisteltaessa huomioon myös sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun perustuvan syrjinnän ennaltaehkäisyn. Noin puolessa kunnista ja yrityksistä tätä velvoitetta ei ollut vielä otettu lainkaan huomioon. Osassa tasa-arvosuunnitelmia viitattiin lakivelvoitteeseen ja muutamissa suunnitelmissa velvoite oli huomioitu konkreettisemmin. Toimenpiteet liittyivät esimerkiksi sukupuolivähemmistöille sopivien wc- ja pukutilojen järjestämiseen.

4.5.7 Tasa-arvosuunnitelmien valvonta edellyttää resursseja

Kuten edellä on todettu, tasa-arvosuunnitelmien valvonnalla on vaikutusta siihen, miten hyvin tasa-arvosuunnitteluvollisuutta käytännössä noudatetaan. Tarvittaisiinkin nykyistä huomattavasti systemaattisempaa tasa-arvosuunnitelmien valvontaa. Tasa-arvovaltuutetun henkilöresurssit ovat kuitenkin täysin riittämättömät muuhun kuin satunnaisiin valvontatoimiin.

Vuosina 2005 ja 2015 toteutetuilla lainuudistuksilla säädettiin työpaikkojen tasa-arvosuunnitelmille minimisisältö ja suunnitteluvelvollisuuden laiminlyönti sanktioitiin. Lisäksi

palkkakartoitukset tulivat pakolliseksi osaksi tasa-arvosuunnittelua. Nämä uudistukset lisäsivät huomattavasti tasa-arvovaltuutetun valvonta- ja ohjaustehtäviä. Työnantajien tasa-arvosuunnitteluvetoisuuden piirissä on noin 8300 työnantajaa. Tasa-arvovaltuutetun velvollisuutena on valvoa myös noin 3000 oppilaitoksen tasa-arvosuunnittelua. Tasa-arvovaltuutetulle ei kuitenkaan ole osoitettu lainkaan lisäresursseja näiden tehtävien hoitamiseen.

Tasa-arvolakiin on yli kymmenen vuoden aikana tehty myös useita muita uudistuksia, jotka ovat lisänneet tasa-arvovaltuutetun valvontatehtäviä. Tasa-arvolain soveltamisalan piiriin on vuoden 2005 jälkeen tullut sukupuolivähemmistöjen syrjintään ja tasa-arvoon liittyvät asiat. Myös tavaroiden ja palveluiden saatavuuteen liittyvä syrjintä sanktioitiin vuonna 2009. Vuonna 2015 toteutetun hallinnonalasiirron yhteydessä tasa-arvovaltuutetulle tullut työnantaja-asema ja virastostatus lisäsivät tasa-arvovaltuutetun hallinnollisia tehtäviä.

.....

Tasa-arvolakiin on tehty 2000-luvulla
useita merkittäviä, valvontaa
lisääviä uudistuksia ilman, että
tasa-arvovaltuutetun toimiston
henkilöresursseja olisi lisätty. Työelämä- ja
tasa-arvovaliokunta on pitänyt tärkeänä,
että tasa-arvovaltuutetulle varataan
riittävät resurssit.

.....

Tasa-arvovaltuutetun lisäresurssien tarve on tunnustettu myös eduskunnassa. Kannanotossaan, jonka eduskunta hyväksyi valtioneuvoston naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta vuonna 2010 antaman selonteon johdosta, eduskunta totesi, että tasa-arvotyön voimavaroja lisätään muun muassa osoittamalla tasa-arvovaltuutetulle määrärahat lisähenkilöstön palkkaamiseen tasa-arvolain edistämismittareiden valvonta- ja ohjaus-tehtävien hoitoon.¹⁰¹ Vuoden 2018 talousarviosta antamassaan lausunnossa työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnitti huomiota siihen, ettei tasa-arvovaltuutetun resursseja ole lisätty huolimatta useista toteutetuista lainuudistuksista. Valiokunta totesi: "Tasa-arvolakiin on tehty 2000-luvulla useita merkittäviä ja valvontaa lisääviä uudistuksia, ilman että tasa-arvovaltuutetun toimiston henkilöresursseja olisi lisätty. Toimistossa työskentelee yhteensä kymmenen henkilöä, kuten jo vuonna 2005. Valiokunta pitää tärkeänä, että tasa-arvovaltuutetulle varataan riittävät resurssit".¹⁰²

Lain vaikutukset riippuvat siitä, miten hyvin lakiin kirjatut oikeudet ja velvoitteet toteutuvat käytännössä. Tasa-arvosuunnitelmien tehokkaampi valvonta edistäisi tasa-arvosuunnitelmien kattavuutta ja suunnittelun säännöllisyyttä sekä tasa-arvosuunnittelun laatua. Resurssien antaminen tasa-arvolain edistämismittareiden valvontaan on kannanotto tasa-arvon edistämisen puolesta. Valvontatyön jättäminen vaille resursseja on tasa-arvopoliittinen kannanotto toiseen suuntaan.

101 EK 51/2010 vp – VNS 7/2010 vp.

102 TyVL 8/2017 vp.

4.6 SUOSITUKSET

- Tasa-arvolain nykyiset erilaiset aikataulutusta koskevat säännökset ovat valvontakokemuksen perusteella ilmeisen vaikeasti hahmotettavia. Olisi syytä harkita lain muuttamista tältä osin niin, että laissa olisi vain yksi aikataulu.
- On aiheellista arvioida uudelleen tasa-arvolain säännöstä, jonka mukaan tasa-arvosuunnitelma voidaan sisällyttää henkilöstö- ja koulutussuunnitelmaan tai työsuojelun toimintaohjelmaan. Tasa-arvolakiin tulisi sisällyttää maininta henkilöstöpoliittisen tasa-arvosuunnitelman ja henkilöstöpoliittisen yhdenvertaisuussuunnitelman yhdistämisen mahdollisuudesta, koska suunnitelmien yhdistäminen on tasa-arvoaltuutetun havaintojen mukaan yleistä.
- Palkkakartoitussäännöstä tulisi selkiyttää vertailuryhmien muodostamisen osalta niin, että palkkakartoituksen tarkoitus tulisi nykyistä paremmin otetuksi huomioon vertailuryhmien valinnassa. On syytä arvioida, miten johdonmukainen palkkakartoitussäännös nykyisellään on, kun otetaan huomioon toisaalta tasa-arvolain 6 b §:n 1 momentissa palkkakartoitukselle asetettu tavoite ja toisaalta lain 6 b §:n 2 momentin säännös siitä, millä eri tavoin vertailtavat työntekijäryhmät voidaan palkkakartoitusta varten muodostaa.
- Työntekijöiden valitsemien edustajien tulee voida palkkakartoitusta tehtäessä tarkastella palkkoja ja palkkaeroja koko henkilöstön osalta, arvioida niiden syitä ja lausua käsityksensä tarpeellisista korjaavista toimenpiteistä. Heillä tulisi olla tarvittaessa käytössään myös yksittäisten työntekijöiden palkkatiedot. Tämä ei tarkoita sitä, että yksilöiden palkkatiedot esitettäisiin myös lopullisessa, kaikkien työntekijöiden saatavilla olevassa tasa-arvosuunnitelmassa.

- Julkisella sektorilla palkat ovat julkisia ja yksittäisten palkkatietojen käsittely palkkakartoituksen tekovaiheessa on mahdollista jo nykyään. Kaikkien julkisen sektorin työntekijöiden saamiseksi palkkakartoituksen piiriin tarvitaan kuitenkin selkeämpää ohjeistusta siihen, että palkkakartoituksen tekovaiheessa näin tulee tarvittaessa myös menetellä.
- Palkkakartoitukseen osallistuvien yksityissektorin työntekijöiden edustajien oikeutta saada palkkatietoja tulee parantaa lainsäädäntöteitse, jotta myös yksityissektorilla voidaan tarvittaessa vastaavalla tavalla käyttää yksilötietoja palkkakartoituksen tekovaiheessa.
- Laissa on tarpeen selkiyttää kunkin henkilöstön edustajan oikeutta saada palkkakartoituksen tekemisen edellyttämät tiedot kaikista henkilöstö- ja työntekijäryhmistä.
- Jokaisella työnantajalla tulee olla toimintaohjeet häirinnän ehkäisemiseksi sekä häirintätilanteiden selvittämiseksi. Ohjeet tulee sisällyttää osaksi tasa-arvosuunnitelmaa tai tasa-arvosuunnitelmasta tulee ilmetä ohjeiden olemassaolo ja miten ne ovat työntekijöiden löydettävissä. Tämä velvollisuus on myös tarpeen kirjata tasa-arvolain tasa-arvosuunnittelua koskeviin säännöksiin.

5 TASA-ARVON EDISTÄMINEN OPPILAITOKSISSA

Tasa-arvolain mukaan oppilaitoksen tulee yhteistyössä henkilöstön ja oppilaiden/opiskelijoiden edustajien kanssa laatia toimintansa kehittämiseen tähtäävä tasa-arvosuunnitelma. Oppilaitoskohtaisen tasa-arvosuunnitelman tulee sisältää selvitys oppilaitoksen tasa-arvotilanteesta, tarvittavat toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi sekä arvio aikaisempaan tasa-arvosuunnitelmaan sisältyneiden toimenpiteiden toteutumisesta ja tuloksista.

Erityistä huomiota tulee kiinnittää oppilas- tai opiskelijavalintoihin, opetuksen järjestämiseen, oppimiseroihin ja opintosuoritusten arviointiin, seksuaalisen häirinnän ja sukupuoleen perustuvan häirinnän ehkäisemiseen ja poistamiseen sekä toimenpiteisiin, joilla ennaltaehkäistään sukupuoli-identiteettiä tai sukupuolen ilmaisuun perustuvaa syrjintää. Opetuksen ja koulutuksen järjestäjän tehtävänä on huolehtia siitä, että jokaisessa sen hallinnoimassa oppilaitoksessa tehdään tasa-arvolain mukaista suunnitelmallista tasa-arvoa edistävää työtä.

Tasa-arvosuunnitelman laadintavelvoite laajeni koskemaan perusopetuslakiin perustuvaa opetusta järjestäviä kouluja vuoden 2015 alussa. Toisen asteen

oppilaitosten sekä korkeakoulujen osalta velvoite oli tullut voimaan kymmenen vuotta aikaisemmin.

Tasa-arvolain oppilaitoksia koskevalla edistämissäännöksellä halutaan varmistaa, että oppilaitoksissa tehdään koulukohtaista järjestelmällistä tasa-arvoa edistävää työtä. Tasa-arvosuunnitelma on työkalu, joka tukee tasa-arvon edistämistä kaikessa oppilaitoksen toiminnassa. Tavoitteena on, että oppilaitoksen toimintaa tarkastellaan ja kehitetään sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta ja luodaan oppilaille ja opiskelijoille osallisuuden kokemus, jotta jokainen voi ja uskaltaa olla oma itsensä.

Tasa-arvosuunnitelman laatiminen ei ole itse-tarkoituksellista. Sen onnistumista mitataan siinä, miten se tukee ja ohjaa koulua tasa-arvotyöhön ja saa aikaan tarvittavia käytännönläheisiä ja konkreettisia muutoksia. Hyvä ajatus on osattava muuttaa arkipäivän teoksi. Tämä puolestaan vaatii koko kouluyhteisön sitoutumista ja johdon varauksettoman tuen.

5.1 ASIAKIRJAN LAATIMISESTA ARJEN TEKOIHIN

Tasa-arvovaltuutetun tehtävänä on valvoa oppilaitosten tasa-arvosuunnitteluvälvoitteen toteutumista. Tämä on ollut viime vuosina yksi tasa-arvovaltuutetun toiminnan painopisteistä. Osana lainvalvontatehtäväänsä tasa-arvovaltuutettu kartoitti vuosina 2009–2014 toisen asteen oppilaitoksissa ja korkeakouluissa tehtyjen tasa-arvosuunnitelmien laatua ja sitä, kuinka yleistä tasa-arvosuunnitelmien laatiminen oli.

Tasa-arvosuunnitteluvuoroitetta on noudatettu heikosti.

Tasa-arvovaltuutetun valvontatyö paljasti, että oppilaitosten työ tasa-arvon edistämiseksi oli vaatimatonta. Erityisesti toisen asteen oppilaitoksissa vallitsi lähestymistapa, joka pitkälti typistyi pelkän asiakirjan – tasa-arvosuunnitelman – tuottamiseen. Oppilaitoskohtainen tasa-arvoa edistävä työ oli pinnallista, eikä sillä ollut todellista vaikutusta oppilaitoksen arjen toimintaan.¹⁰³ Tasa-arvovaltuutetun arvioimista toisen asteen oppilaitosten tasa-arvosuunnitelmista noin kaksi kolmasosaa ei täyttänyt tasa-arvolain asettamia vähimmäisvaatimuksia.

Useista tasa-arvosuunnitelmista puuttui kartoitus siitä, miten opiskelijat kokevat tasa-arvon toteutuneen omassa oppilaitoksessaan. Tasa-arvosuunnitelmia ei myöskään ollut välttämättä laadittu lain edellyttämällä tavalla yhteistyössä opiskelijoiden edustajien kanssa. Tasa-arvosuunnitelma, joka on laadittu pelkästään henkilöstön keskuudessa tai suunnitelma, jonka koulutuksen järjestäjä on laatinut, ei täytä tasa-arvolain asettamia vaatimuksia oppilaitoksen toiminnan kehittämiseen tähtäävästä tasa-arvosuunnitelmasta.

Tasa-arvovaltuutettu muistutti useaa oppilaitosta myös siitä, että oppilaitoksen toiminnan kehittämiseen tähtäävä tasa-arvosuunnitelma laaditaan aina oppilaitoskohtaisesti vastaamaan kyseisen oppilaitoksen omia tarpeita ja tärkeitä

pitämiä toimenpiteitä. Kun tasa-arvosuunnitelma on oman oppilaitoksen näköinen, vahvistuu myös sitoutuminen tasa-arvon edistämiseen. Tasa-arvovaltuutettu esittikin toiveen, että oppilaitoksissa harkittaisiin jatkossa tarkoituksenmukaisempaa lähestymistapaa tasa-arvoa edistävään työhön. Koska tasa-arvosuunnitelman tarkoituksena on varmistaa, että koulutuksessa ja opetuksessa tehdään järjestelmällistä työtä tasa-arvon edistämiseksi oppilaitostasolla, ei esimerkiksi muiden oppilaitosten laatimien tasa-arvosuunnitelmien kopioimisella saavuteta tätä tavoitetta.

Kartoituksessa ilmenneiden puutteiden vuoksi tasa-arvovaltuutettu arvioi, että tasa-arvosuunnittelua koskevaa edistämismuoroitetta noudatettiin heikosti, ainakin toisen asteen oppilaitoksissa. Valvontatyön perusteella vaikutti vahvasti myös siltä, ettei tasa-arvosuunnitelman laatiminen vielä sellaisenaan merkitse, että oppilaitoksissa tehtäisiin suunnitelmallista tasa-arvoa edistävää työtä.¹⁰⁴

5.2 TASA-ARVOSUUNNITTELUVOIROITE LAAJENNETTIIN PERUSKOULUIHIN

Kartoituksesta ilmenneistä vaatimattomista tuloksista huolimatta yleinen julkisuudessa esitetty mielikuva suunnitteluvuoroitteesta oli myönteinen. Sen vuoksi toive laajentaa tasa-arvon edistämismuoroite koskemaan myös perusopetuslakiin perustuvaa opetusta järjestäviä kouluja oli vankka. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön edus-

103 Muistio 20.8.2014 (TAS/255/2014).

104 Tasa-arvovaltuutetun lausunto (TAS/147/2014).

kunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle vuonna 2010 antamassa selvityksessä tasa-arvo-lain toimivuudesta todetaan, kuinka tasa-arvo-suunnitteluvälvoitteen ulottaminen perus-opetukseen olisi koulutuksen ja sitä kautta työmarkkinoiden segregaation purkamisen kannalta hyödyllistä.¹⁰⁵

Myös tasa-arvovaltuutettu katsoi, että sukupuolten tasa-arvon edistäminen tulisi kytkeä tiiviisti kaikkeen myös perusopetuksen kehittämistä koskevaan toimintaan. Tasa-arvovaltuutettu totesi kuitenkin, että edistämissäännöksen laajentaminen koskemaan myös perusopetusta on kunnianhimoinen tavoite, eikä nykymuotoisella suunnitteluvälvoitteella välttämättä saavutettaisi toivottuja tuloksia.¹⁰⁶

Oppilaitoksia koskevaa tasa-arvosuunnitteluvälvoitetta selkiytettiin ja sitä laajennettiin koskemaan perusopetuslakiin perustuvaa opetusta järjestäviä kouluja vuoden 2015 alusta lähtien. Peruskouluille annettiin kaksi vuotta aikaa laatia tasa-arvosuunnitelmansa.¹⁰⁷

5.2.1 Tasa-arvosuunnitteluvälvoitteen sisältö ja tarkoitus tarkentuu

Osin tasa-arvovaltuutetun valvontatyöstä saadun tiedon ansiosta lainsäädäntötyössä tiedostettiin

105 STM (2010b).

106 Tasa-arvovaltuutetun lausunnot (TAS/84/2010; TAS/436/2010; TAS/245/2012).

107 Laki yhdenvertaisuutta koskevan lainsäädännön voimaansaapnosta (1347/2014).

paremmin syyt siihen, miksi suunnittelulla aikaan saadut tulokset olivat vaatimattomia. Vaikka tasa-arvosuunnittelua koskeva lainsäädännös pysyi vuoden 2015 lainuudistuksen yhteydessä muuttumattomana, lähestymistapa asiaan muuttui. Ymmärrettiin, että on keskityttävä enemmän koulun arkeen ja tasa-arvoa edistävien toimenpiteiden toteuttamiseen, ei niinkään asiakirjan laatimiseen.

Laissa omaksuttua lähestymistapaa tuki sosiaali- ja terveysministeriön aloitteesta laadittu peruskouluille suunnattu tasa-arvosuunnittelua koskeva opas. Opetushallituksen johdolla laadittu ja loppuvuonna 2015 julkaistu opas *Tasa-arvotyö on taitolaji* havainnollistaa ehdotuksin ja käytännön esimerkein, miten suunnitelmallista tasa-arvoa edistävää työtä on mahdollista tehdä ja miten tasa-arvolain edellyttämä oppilaitoskohtainen oppilaitoksen toiminnan kehittämiseen tähtäävä tasa-arvosuunnitelma voidaan laatia. Tasa-arvovaltuutettu osallistui laajaakin huomiota saaneen oppaan laadintaan.¹⁰⁸

Yhdessä Opetushallituksen sekä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa tasa-arvovaltuutettu toteutti myös edellä mainittuun oppaaseen perustuvaa koulutusta opetuksen järjestäjille, rehtoreille sekä tasa-arvotyössä mukana oleville opettajille. Eri paikkakunnilla vuonna 2016 toteutettujen koulutusten tavoitteena oli kannustaa kouluja koulukohtaiseen tasa-arvoa edistävään työhön sekä lisätä ymmärrystä sukupuolen moninaisuudesta ja seksuaalisesta häirinnästä. Vastaanotto oli pääosin myönteistä. Monissa peruskouluissa on herätty siihen, että tasa-arvotyö

108 OPH (2015).

on merkityksellistä koulun oman toiminnan kehittämiseksi.

Hallitusohjelmissa sekä hallituksen tasa-arvo-ohjelmissa on kiinnitetty huomiota tarpeeseen sisällyttää tasa-arvoa edistävää koulutusta opettajankoulutukseen ja opettajien täydennyskoulutukseen. Tasa-arvokokeilutoimikunta totesi jo vuonna 1988, kuinka *"opettajien peruskoulutuksessa on annettava tuleville opettajille valmiudet edistää työssään sukupuolten välistä tasa-arvoa"*.¹⁰⁹ Kolmekymmentä vuotta myöhemmin asia on edelleen ajankohtainen.¹¹⁰ Opettajankoulutuksen tulisi taata opettajille riittävät valmiudet myös tasa-arvon edistämiseen koulussa. Tasa-arvon edistämiseen liittyvät kysymykset on siksi sisällytettävä nykyistä vahvemmin opettajankoulutukseen ja opettajien täydennyskoulutukseen.

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet annettiin vuonna 2014. Opetussuunnitelman perusteissa sukupuolten tasa-arvon edistämiseen on sitouduttu monin tavoin. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaan opetuksen tulee olla sukupuolitietoista ja jokaisen oppiaineen tulee edistää sukupuolten tasa-arvoa omalla tavallaan. Lisäksi jokaista oppilasta tulee auttaa tunnistamaan omat mahdollisuutensa ja rakentamaan oppimispolkunsa ilman sukupuoleen sidottuja roolimalleja. Nähtäväksi jää, onko tällä perusopetuksen tasa-arvotyöllä pitkän aikavälin lieventäviä vaikutuksia voimakkaasti sukupuolittuneisiin työmarkkinoihin.

109 KOM 1988:17, s. 108.

110 Ks. esim. TANE (2018).

5.2.2 Opetuksen ja koulutuksen järjestäjän vastuu korostuu

Sitoutumista tasa-arvon edistämiseen tarvitaan toiminnan kaikilla tasoilla yksittäisestä opettajasta koulun rehtoriin ja edelleen opetuksen ja koulutuksen järjestäjään, kuten kuntaan tai koulutuskuntayhtymään. Opetuksen ja koulutuksen järjestäjän tehtävänä on huolehtia siitä, että sen hallinnoimissa oppilaitoksissa tehdään järjestelmällistä tasa-arvoa edistävää työtä, joka perustuu oppilaitoskohtaisesti laadittuun tasa-arvosuunnitelmaan.

Tasa-arvoaltuutettu on omassa ohjeistuksessaan todennut, että tasa-arvosuunnitelma, joka on laadittu pelkästään henkilöstön keskuudessa tai suunnitelma, jonka opetuksen tai koulutuksen järjestäjä on laatinut, ei täytä tasa-arvolain asettamia vaatimuksia oppilaitoksessa laadittavasta oppilaitoksen toiminnan kehittämiseen tähtäävästä tasa-arvosuunnitelmasta. Siitä huolimatta, että tasa-arvoa edistävä työ on tehtävä oppilaitostasolla, on syytä korostaa myös opetuksen ja koulutuksen järjestäjän vastuuta ja sitoutumista tasa-arvon edistämiseen.

Jatkossa tulisi kartoittaa, miten suunnitelmaan perustuva tasa-arvoa edistävä työ on peruskouluissa lähtenyt liikkeelle. Lukioiden, ammatillisten oppilaitosten ja vapaan sivistystyön oppilaitosten osalta Opetushallitus laati vuonna 2010 tasa-arvosuunnitelmien seurantaan koskevan selvityksen.¹¹¹ Vastaavalla tavalla on nyt tarvetta selvittää, miten tasa-arvon edistämistä koskeva velvoite peruskouluissa toteutuu.

111 Ikävalko (2010).

Tasa-arvovaltuutetulla ei ole rajallisten resurssien vuoksi mahdollisuutta tehokkaasti valvoa noin 2300 peruskoulussa tehtävän edistämistyön laatua. Tasa-arvovaltuutettu onkin kohdentamassa valvontaansa peruskoulujen osalta opetuksen järjestäjiin yksittäisten oppilaitosten sijaan.

Tasa-arvovaltuutettu toivoo läheistä yhteistyötä opetuksen järjestäjien kanssa peruskouluissa tehtävää tasa-arvoa edistävän suunnitelmallisen työn edelleen kehittämisessä. Tässä tarkoituksessa tasa-arvovaltuutettu suunnittelee kartoitusta sen selvittämiseksi, miten opetuksen järjestäjä huolehtii siitä, että sen hallinnoimissa perusopetuslakiin perustuvaa opetusta järjestävissä kouluissa tehtävä tasa-arvoa edistävä työ täyttää tasa-arvolain asettamat vähimmäisvaatimukset. Kartoituksen tavoitteena on muun muassa selvittää, 1) miten opetuksen järjestäjät valvovat koulujen toiminnallista tasa-arvosuunnittelua, 2) antavatko opetuksen järjestäjät kouluille ohjeistusta siitä, miten suunnitelmallista tasa-arvoa edistävää työtä voidaan tehdä ja 3) antavatko opetuksen järjestäjät kouluille suunnitelmallisen tasa-arvotyön laatua koskevaa palautetta.

Tulisi selvittää tasa-arvosuunnittelun toimivuus peruskouluissa. Selvityksessä tulisi huomioida myös perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaisen tasa-arvon edistämismekanismien toteutuminen.

Tasa-arvon edistämiseen liittyvät kysymykset tulee sisällyttää nykyistä vahvemmin opettajankoulutukseen ja opettajien täydennyskoulutukseen.

5.3 ERÄITÄ ERITYISTÄ HUOMIOTA ANSAITSEVIA KYSYMYKSIÄ

Tasa-arvosuunnitelmia laadittaessa ja tasa-arvoa edistävistä toimenpiteistä päätettäessä erityistä huomiota tulee kiinnittää oppilas- tai opiskelijavalintoihin, opetuksen järjestämiseen, oppimiseroihin ja opintosuoritusten arviointiin, seksuaalisen häirinnän ja sukupuoleen perustuvan häirinnän ehkäisemiseen ja poistamiseen sekä toimenpiteisiin, joilla ennaltaehkäistään sukupuoli-identiteettiä tai sukupuolen ilmaisuun perustuvaa syrjintää.

5.3.1 Koulutusalojen ja ammattien eriytymisen (segregaation) lieventäminen

Opetuksella ja oppimateriaalilla on merkitystä siinä, miten oppilaan ja opiskelijan käsitys eri ammateista muodostuu. Opetuksesta ja oppimateriaalista tulee välittyä ennakkoluuloton ja avarakatseinen kuva siitä, että sukupuolen ei tulisi rajoittaa yksilön valintoja. Tasa-arvolain säännös, jonka mukaan opetuksen ja oppiaineiston tulee tukea tasa-arvolain tarkoituksen toteutumista, merkitsee sitä, että opetuksen ja oppimateriaalin ei tule tuottaa sukupuolisidonnaisia mielikuvia ja näin luoda tai ylläpitää opiskeluun tai ammattiin hakeutuvien työelämää koskevia ennakkoluuloja tai kaavamaisia sukupuolirooleja.

Nuorten opinnot ja ainevalinnat noudattavat edelleen vahvasti perinteistä sukupuolen

mukaista jakoa. Naiset suuntautuvat opinnoissaan perinteisesti naisenemmistöisille aloille ja miehet puolestaan perinteisille miesenemmistöisille aloille. Tämän seurauksena myös työelämä on vahvasti sukupuolittunut miesten aloihin ja naisten aloihin sekä naisten ja miesten väliseen eriarvoisuuteen esimerkiksi palkkauksessa. Tasa-ammateissa eli ammateissa, joissa on vähintään 40 % miehiä ja naisia, on arvioitu toimivan vain noin 10 % kaikista palkansaajista. Tilanne ei ole muuttunut parempaan runsaassa kymmenessä vuodessa erinäisistä ponnisteluista huolimatta.¹¹² Eri alojen vahva sukupuolittuneisuus voi ohjata myös sukupuolivähemmistöihin kuuluvien valintoja, koska joidenkin alojen opiskelu ja siellä työskentely koetaan toisia turvallisemmaksi.

Opetushallituksen selvityksessä, jossa arvioitiin ammatillisen koulutuksen valintaperusteiden vaikutuksia ja toimivuutta, todetaan, että ”vaikka vähemmistösukupuolen edustajia saadaankin mukaan koulutusohjelmiin, harva valmistuu tutkintoon”. Syynä tähän on se, että yleensä jo ensimmäisen lukuvuoden aikana he vaihtavat omalle sukupuolelleen tyypillisempään alaan. Selvityksessä todetaankin, kuinka ”toimenpiteet tulisi kohdistaa valintakriteereiden muuttamisen sijaan alojen houkuttelevuuden parantamiseen”.¹¹³

Tasa-arvovaltuutettu on pitänyt tärkeänä, että oppilaitos on mukana murtamassa opetuksen ja oppilaanohjauksen avulla stereotyyppisiä eri ammatteja ja oppiainevalintoja koskevia

käsityksiä. On pyrittävä vaikuttamaan niihin asenteellisiin tekijöihin, jotka ohjaavat sukupuoleen perustuviin koulutus- ja ammatinvalintoihin. Oppilaitoksen tulee rohkaista oppilaita ja opiskelijoita tekemään yksilöllisten ominaisuuksien, vahvuuksien ja motivaatiotekijöiden perusteella ennakkoluulottomia aine-, suuntautumis- ja uravalintoja eli hakeutumaan myös aloille, joilla oppilaan ja opiskelijan oma sukupuoli on vähemmistönä, jos se on hänen etujensa mukaista.¹¹⁴ Näin naisia kannustettaisiin enenevässä määrin hakeutumaan perinteisesti miesenemmistöisille aloille ja miehiä perinteisesti naisenemmistöisille aloille.

Sukupuoleen perustuvien sukupuolikiintiöiden käyttö vahvasti sukupuolittuneiden ammattien tai koulutusalojen tasoittamiseksi nousee myös ajoittain keskusteluun. Hakija on aiemmin ammatilliseen koulutukseen hakeutuessaan saanut lisäpisteitä sukupuolen perusteella, jos hän on pyrkinyt koulutukseen, jossa koulutuksen järjestäjän päättämässä hakukohteessa ensisijaisista hakijoista on alle 30 % samaa sukupuolta.¹¹⁵ Opetus- ja kulttuuriministeriö on tasa-arvovaltuutetulle antamassaan asiaa koskevassa selvityksessä vuonna 2013 todennut, kuinka *”sukupuolen perusteella annettavilla kahdella (2) valintapisteellä ei voida katsoa olevan erityisen ratkaisevaa tai erottelevaa merkitystä opiskelijavalinnan kannalta. Sukupuolen perusteella annettavilla valintapisteillä voidaan kuitenkin katsoa olevan tärkeä symbolinen merkitys,*

112 Tilastokeskuksen mukaan luku oli vuonna 2013 ainoastaan 10,2 % (Sosiaali- ja terveysministeriön avauspuheenvuoro maaliskuu 2016, Tasa-arvotyö on taitolaji -koulutuskierrös).

113 Väänänen – Kaikonen – Kilpilampi – Kivistö (2008)

114 Tasa-arvovaltuutetun lausunto (TAS/253/2010).

115 Opetus- ja kulttuuriministeriön asetus opiskelijaksi ottamisen perusteista ammatillisessa peruskoulutuksessa (4/2013).

*jolla pyritään kannustamaan hakijoita sukupuolelle epätasaisiin koulutusvalintoihin ja näin edistämään sukupuolten välistä koulutuksellista ja työelämään liittyvää tasa-arvoa.*¹¹⁶

Sukupuolen perusteella annettavista valintapisteistä on luovuttu vuoden 2018 alussa voimaan astuneen uuden ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017) myötä annetussa asetuksessa (699/2017). Opetus- ja kulttuuriministeriön asetusmuistiossa¹¹⁷ todetaan muutoksen taustalla olleen tasa-arvovaltuutetun vuonna 2013 antama lausunto, jossa kysymystä käsiteltiin.¹¹⁸

Ammattien ja koulutusalojen segregaatiossa on ennen kaikkea kyse siitä, että naiset ja miehet eivät hakeudu tietyille aloille. Tasa-arvovaltuutettu on kannanotoissaan muistuttanut, että tämä ei ole perusteltu syy tasa-arvolain mukaisten väliaikaisten, suunnitelmaan perustuvien erityistoimien käyttämiselle. Pelkästään toisen sukupuolen aliedustus tietyn alan opiskelijoissa tai hakijoissa ei oikeuta lainkohdassa tarkoitettuun erityiskohteluun. Mikä tahansa ero naisten ja miesten välillä ei siis oikeuta kyseiseen erityiskohteluun, vaan eron on liityttävä heikompaan asemaan ja taustalla on oltava aiempaa syrjintää. Erityistoimien avulla pyritään siis syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäisemiseen ja poistamiseen. Tasa-arvovaltuutettu korostaa, että olisi ryhdyttävä toimenpiteisiin, joilla kaikkein voimakkaimmin segregoituneiden koulutusalojen houkuttelevuutta lisättäisiin.¹¹⁹

116 OKM/21/022/2013.

117 OKM (muistio 6.10.2017).

118 Tasa-arvovaltuutetun lausunto (TAS/226/2013).

119 Tasa-arvovaltuutetun lausunto (TAS/431/2012).

5.3.2 Oppimiserot

Tasa-arvosuunnitteluvuorokauden laajentamisen yhteydessä tasa-arvolain edistämissäännökseen lisättiin maininta siitä, että jatkossa tulee kiinnittää erityistä huomiota oppimiseroihin. Tällä on haluttu korostaa sitä, ettei riitä, että opintosuoritusten arviointi on tasapuolista. Mahdollisia eroja tyttöjen ja poikien tai naisten ja miesten oppimistuloksissa tulee arvioida ja eroja aiheuttavia syitä tulee eri tavoin purkaa.¹²⁰

Sukupuolittuneet oppimiserot vaihtelevat oppiaineittain. Eräissä oppiaineissa tyttöjen osaaminen on selvästi parempaa kuin poikien, kun taas toisissa aineissa osaamiserot eivät ole yhtä yksi-selitteisiä. Myös suhtautuminen moniin oppiaineisiin eroaa tyttöjen ja poikien kesken. Lienee ilmeistä, että erityisesti poikien ja perusopetuksen kohtaamisessa on ongelmia. On arvioitu, että joka kahdeksas poika ei saavuta perusopetuksessa lukutaitoa, jolla selviäisi jatko-opinnoissa.¹²¹ Monipuolinen lukutaito on kaiken oppimisen perusta, minkä vuoksi sen merkitystä ei voi liikaa korostaa.¹²² Myös asenteessa nähtävää eroa esiintyy jo peruskoulussa oppilaan luottamuksessa omaan osaamiseensa.¹²³ Oppilaiden kiinnostus vähenee kuitenkin jo alakoulun aikana, mikä selittää yleisen osaamistason laskun.¹²⁴

Pöysä ja Kupiainen toteavat vuonna 2018

120 HE 19/2014 vp.

121 Välijärvi (2014), s. 16

122 OKM (tiedote 17.4.2018).

123 OPH (2015), s. 10.

124 Pöysä & Kupiainen (2018), s. 5, 78.

julkaistussa tutkimuksessaan, että tyttöjen ja poikien väliset osaamiserot perusopetuksessa näyttäisivät olevan suurimmillaan heikoimmilla oppilailla. Tästä syystä erityisesti heikosti osaaviin oppilaisiin olisi kiinnitettävä huomiota, olivatpa nämä oppilaat sitten tyttöjä tai poikia.¹²⁵

5.3.3 Seksuaalisen häirinnän vastainen työ kouluissa ja oppilaitoksissa

Tasa-arvolain oppilaitoksia koskevan edistämissäännöksen mukaan erityistä huomiota tulee kiinnittää myös seksuaalisen häirinnän ja sukupuoleen perustuvan häirinnän ehkäisemiseen ja poistamiseen.

Oppilaitoksissa tehtävän seksuaalisen häirinnän vastaisen työn kehittäminen on muodostunut tärkeäksi osaksi tasa-arvovaltuutetun työtä. Tasa-arvovaltuutettu on suositellut, että oppilaitoksella tulisi olla selkeä seksuaalista häirintää ja sukupuolen perusteella tapahtuvaa häirintää koskeva ohjeistus. Ohjeistuksesta on hyvä ilmetä, mitä seksuaalinen ja sukupuolen perusteella tapahtuva häirintä on, mitä häirinnän kohteeksi joutunut voi tehdä, kenen puoleen hän voi kääntyä ja miten oppilaitoksen henkilökunnan tulisi tilanteessa toimia. Tasa-arvovaltuutettu tuotti myös kouluille suunnatun seksuaalista häirintää käsittelevän *Ei meidän koulussa* -opetusaineiston ja on kouluttanut opetusalan ammattilaisia seksuaalisen häirinnän tunnistamisessa ja siihen puuttumisessa.

Häirinnän vastaisessa työssä on myös tehty

yhteistyötä eri viranomaisten ja tutkijoiden kesken. Tasa-arvovaltuutettu on ollut mukana kehittämässä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen valtakunnallista Kouluterveyskyselyä seksuaalisen häirinnän tunnistamiseksi sekä ylä- että alakouluissa parantaakseen häirinnän ennaltaehkäisyyn ja siihen puuttumiseen liittyvää valtakunnallista seuranta- ja koulussa. Myös Opetushallitus on tehnyt laajaa yhteistyötä eri toimijoiden, myös tasa-arvovaltuutetun kanssa laatiessaan erityisesti peruskoululle ja toisen asteen oppilaitoksille suunnatun oppaan seksuaalisesta häirinnästä. Tarkempi seksuaalista häirintää koskeva ohjeistus koettiin tarpeelliseksi, koska julkisuudessa esillä olleet häirintätapaukset sekä Kouluterveyskyselyn tulokset paljastavat, että kouluissa esiintyy seksuaalista häirintää liian paljon, eikä esiin tullessiin tilanteisiin ole aina puututtu asianmukaisesti. Vuonna 2018 ilmestynyt Opetushallituksen *Opas seksuaalisen häirinnän ennaltaehkäisemiseksi ja siihen puuttumiseksi kouluissa ja oppilaitoksissa* sisältää toiminta- ja menettelyohjeita häirinnän ennaltaehkäisemiseksi ja häirintään puuttumiseksi.¹²⁶

Perusopetuslain, lukiolain sekä ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaan oppilaalla ja opiskelijalla on oikeus turvalliseen oppimisympäristöön. Oppilasta ja opiskelijaa on suojattava väkivallalta, kiusaamiselta ja häirinnältä. Oppilasta ja opiskelijahuoltolain mukaan koululla on oltava tätä koskeva suunnitelma. Suunnitelman tulee olla kouluyhteisön kannalta tarkoituksenmukainen, käytännöllinen ja toimiva. Opetuksen järjestäjän

125 Pöysä & Kupiainen (2018).

126 OPH (2018).

velvollisuutena on toimeenpanna suunnitelma ja valvoa sen tehokasta noudattamista ja toteutumista. Vain tällöin suunnitelma voi toimia myös ennalta-ehkäisevästi.

Vuonna 2017 toteutetun Kouluterveyskyselyn tulokset ovat edelleen huolestuttavia. Esimerkiksi perusopetuksen 8. ja 9. luokkalaisista pojista 12 % ja tytöistä 30 % sekä lukioiden ja ammatillisten oppilaitosten pojista 8 % ja tytöistä 30 % oli kokenut seksuaalista häirintää. Suuri osa tästä tapahtuu koulupäivän ulkopuolella, mutta osa tapahtuu koulussa. Se, että peruskoulun 8. ja 9. luokkalaisista 11 % olisi tarvinnut tilanteessa apua koulun aikuisilta, mutta ei ollut sitä saanut, on erityisen huolestuttavaa. Kaikilla kouluilla ei välttämättä ole yhteistä käytäntöä seksuaalisen häirinnän tunnistamiseksi tai siihen puuttumiseksi, mikä ei helpota tilannetta.¹²⁷

Millään oppaalla, ohjeistuksella tai suunnitelmalla ei ole merkitystä, ellei sitä myös panna tehokkaasti käytäntöön. Osaamisen lisäksi on myös oltava halu ja rohkeus puuttua esiin nousseisiin tilanteisiin. Koulussa tapahtuvaan seksuaaliseen häirintään on suhtauduttava yhtä vakavasti kuin siihen suhtaudutaan työelämässä.

Oppilaitoksilla ja opetuksen ja koulutuksen järjestäjillä tulisi olla velvollisuus seurata seksuaalisen häirinnän yleisyyttä ja toimenpiteiden tehokkuutta muun muassa Kouluterveyskyselyn koulukohtaisten tietojen avulla.

5.4 SUOSITUKSET

- Tulisi selvittää tasa-arvosuunnittelun toimivuus peruskouluissa. Selvityksessä tulisi huomioida myös perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa olevan tasa-arvon edistämismääräysten toteutuminen.
- Tasa-arvon edistämiseen liittyvät kysymykset tulee sisällyttää nykyistä vahvemmin opettajankoulutukseen ja opettajien täydennyskoulutukseen.
- Oppilaitoksilla ja opetuksen ja koulutuksen järjestäjillä tulisi olla velvollisuus seurata seksuaalisen häirinnän yleisyyttä ja toimenpiteiden tehokkuutta muun muassa Kouluterveyskyselyn koulukohtaisten tietojen avulla.
- Oppimiseroja ja niiden syitä on edelleen analysoitava. Oppimiserojen kaventamiseen on kiinnitettävä huomiota jatko-opintomahdollisuuksien turvaamiseksi ja syrjäytymisen ennaltaehkäisemiseksi.

127 OPH (2018).

6 SUKUPUOLEN MONINAISUUS

Sukupuolen moninaisuus ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvien ihmisten asema ovat olleet enenevässä määrin osa tasa-arvovaltuutetun työtä noin vuodesta 2004 lukien. Tässä työssä on korostunut voimakkaasti ihmisoikeus- ja perusoikeusnäkökulma.

Ihmiset ovat sukupuoli-identiteetiltään ja sukupuolen ilmaisultaan moninaisia, eivätkä kaikki ole yksiselitteisesti naisia tai miehiä. Kaikilla on kuitenkin tällä hetkellä väestörekisteriin merkittynä oikeudelliseksi sukupuoleksi nainen tai mies.

Valtakunnallinen sosiaali- ja terveysalan eettinen neuvottelukunta ETENE on määritellyt sukupuolen intersukupuolisten lasten hoidosta antamassaan kannanotossa seuraavasti:

”Nykyisen käsityksen mukaan sukupuoli ei ole selväpiirteinen ominaisuus, jonka nojalla ihmiset voitaisiin yksiselitteisesti luokitella naisiksi tai miehiksi. Sukupuoli on erilaisista geneettisistä, kehityksellisistä, hormonaalisista, fysiologisista, psykologisista, sosiaalisista ja kulttuurisista ominaisuuksista koostuva jatkumo. Sukupuolen moninaisuuteen kuuluu myös se, että ihminen voi tuntea olevansa myös muuta kuin pelkkä nainen tai mies, tyttö tai poika.”¹²⁸

Ihmiset voivat käyttää monia eri nimityksiä kertoessaan omasta sukupuoli-identiteetistään ja sukupuolen ilmaisustaan. Nämä nimitykset ja niiden määritelmät muuttuvat ajan kuluessa. Sukpuolivähemmistöjä ovat muun muassa transihmiset (kuten transsukupuoliset, transvestiitit ja muunsukupuoliset) sekä intersukupuoliset ihmiset.

Sukupuolivähemmistöjen syrjintäsuojasta on säädetty tasa-arvolaisissa (609/1986), jonka noudattamista valvoo tasa-arvovaltuutettu sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta. Sukupuolivähemmistöt sekoitetaan edelleen usein virheellisesti seksuaalivähemmistöihin. Syrjintä seksuaalisen suuntautumisen perusteella on kielletty yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014), jonka noudattamista valvovat yhdenvertaisuusvaltuutettu, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta sekä aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueet.

128 ETENE (2016).

SANASTOA

Sukupuolen moninaisuus. Sukupuoli on moninainen ilmiö, joka ei ole pelkistettävissä vain kahteen, toisilleen vastakkaiseen ja selvästi toisistaan erotettavaan sukupuoliin.

Sukupuolivähemmistöt. Sukupuolivähemmistöihin kuuluvat muun muassa transihmiset ja intersukupuoliset ihmiset.

Transihminen. Yleiskäsite: Transihmisten sukupuoli-identiteetti tai sukupuolen ilmaisu eroavat joskus tai aina heille syntymän yhteydessä määritellyn sukupuolen mukaisista odotuksista. Transihmisiä ovat transsukupuoliset, transvestiitit ja muunsukupuoliset/transgenderit.

Transsukupuolisuus. Transsukupuolinen ihminen kokee olevansa toista sukupuolta kuin mihin hänet on syntymän yhteydessä väestörekisteriin merkitty. Esimerkiksi väestörekisteriin mieheksi merkitty kokee olevansa sukupuoleltaan nainen ja naiseksi väestörekisteriin merkitty kokee olevansa sukupuoleltaan mies.

Transvestisuus. Transvestiitti tuntee ajoittain tarvetta ilmaista eläytymällä, pukeutumalla ja laittautumalla toista sukupuolta kuin mihin hänet on syntymän yhteydessä määritelty. Hän on usein tyytyväinen syntymässä määriteltyyn sukupuoleensa, eikä hänellä ole tarvetta sukupuolenkorjaushoitoihin.

Muunsukupuolisuus (transgender).

Muunsukupuolinen kokee olevansa omanlaisensa yhdistelmä naisellisena ja miehisenä pidettyä

kehollisuutta, tyyliä ja persoonan piirteitä. Hän voi myös kokea olevansa sukupuoleltaan määrittelemätön tai sukupuoleton.

Intersukupuolisuus. Intersukupuolisuus on laaja joukko synnynnäisiä tiloja, joissa henkilön keholliset, anatomiset tai muut sukupuolen tunnusmerkit eivät ole yksiselitteisesti nais- tai miestyypilliset.

Sukupuoliristiriita. Sukupuoliristiriita tarkoittaa, että ihmisen tunne omasta sukupuolestaan ei vastaa hänen kehoaan eikä toisten hänessä näkemää sukupuolta.

Sukupuolidysforia. Sukupuolidysforia tarkoittaa sukupuoliristiriidan aiheuttamaa kokonaisvaltaista pahan olon tunnetta. Kehodysforialla tarkoitetaan vierauden, ahdistuksen ja inhon tunteita, jotka kohdistuvat kehon sukupuolitettuihin piirteisiin. Sosiaalinen dysforia kuvaa sosiaalisissa tilanteissa ilmenevää ahdistusta ja pahan olon tunnetta, joka liittyy väärinsukupuolittamiseen eli siihen, ettei tule tilanteissa nähdyksi omana itsenään.

Sukupuolen korjaus. Sukupuoliristiriitaa kokeva voi korjauttaa kehoaan lääketieteellisillä hoidoilla esimerkiksi hormonien tai kirurgian avulla. Sukupuolen korjaaminen on myös sosiaalinen ja oikeudellinen prosessi. Väestörekisterissä oleva sukupuolimerkintä ja etunimi voidaan muuttaa lainsäädännössä säädetyin edellytyksin vastaamaan henkilön omaa kokemusta sukupuolestaan.

Lisätietoa sukupuolivähemmistöistä ja termeistä löytyy Setan Transtukipisteen sivuilta: www.transtukipiste.fi

6.1 SUKUPUOLEN KORJAAMINEN

Sukupuolivähemmistöjen asemasta käydyin yhteiskunnallisen keskustelun keskiössä on jo pitkään ollut translaki (laki transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta, 563/2002). Sukupuolen vahvistaminen tarkoittaa sitä, että henkilön väestötietojärjestelmässä oleva sukupuolitieto ja henkilötunnuksen loppuosa muutetaan sukupuoli-identiteetin mukaiseksi.

Sukupuolen korjaamiseen liittyvästä lääketieteellisestä menettelystä on tarkemmat säännökset transasetuksessa.¹²⁹ Lain ja asetuksen nimessä käytetty sana *transseksuaali* viittaa harhaan johtavasti seksuaalisuuteen, vaikka kyse on sukupuoli-identiteetistä. Nykyään käytetään ilmaisua *transsukupuolinen*.

Suomessa sukupuolen vahvistaminen on translain mukaan mahdollista vain transsukupuolisille ihmisille, joilla syntymässä määritelty sukupuoli ei vastaa heidän omaksi kokemaansa sukupuolta. Käytännössä väestötietojärjestelmään mieheksi merkitty henkilö voi siis translaissa säädetyin edellytyksin vahvistaa sukupuolensa naiseksi ja naiseksi merkitty mieheksi. Nykyinen lainsäädäntö ei ota huomioon intersukupuolisuutta ja muunsukupuolisuutta. Translakia ja -asetusta käsitellään enemmän tämän kertomuksen kohdassa Transihmisten ja intersukupuolisten henkilökohtaisen koskemattomuuden loukkaukset (s. 84).

129 Sosiaali- ja terveysministeriön asetus sukupuolen muuttamiseen tähtäävän tutkimuksen ja hoidon järjestämisestä sekä lääketieteellisestä selvityksestä transseksuaalin sukupuolen vahvistamista varten, 1053/2002.

6.2 SUKUPUOLEN MONINAISUUS TASA-ARVOLAISSA

Tasa-arvovaltuutettu vaati vuodesta 2004 lukien aktiivisesti, että sukupuolivähemmistöjen syrjintäsuojasta ja tasa-arvoisen aseman edistämisestä oli saatava lain tasoiset säännökset, joiden luontevin paikka oli tasa-arvolaissa. Tasa-arvovaltuutetun perusoikeusmyönteinen kanta oli jo vuodesta 2005 lähtien, että tasa-arvolain syrjintäkiellot ja säännökset tasa-arvon edistämisestä koskivat myös sukupuolivähemmistöjä.

Tasa-arvolain muutoksilla (1329/2014) lakiin otettiin nimenomaiset syrjinnän kiellot sukupuoli-identiteetin ja sukupuolen ilmaisun perusteella. Tasa-arvolain yhdeksi tarkoitukseksi lisättiin sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun perustuvan syrjinnän estäminen. Muutokset ovat olleet voimassa 1.1.2015 lukien.

Uudet säännökset sukupuoli-identiteettiin ja sukupuolen ilmaisuun perustuvasta syrjinnästä tulivat tasa-arvolakiin erityisesti sukupuoli-vähemmistöihin kuuluvien ihmisten syrjintäsuojan täsmentämiseksi ja laajentamiseksi. Säännökset koskevat kuitenkin kaikkia. Taustalla on ajatus sukupuolen moninaisuudesta ja siitä, että jokaisella on oma kokemuksensa sukupuolesta ja tapansa ilmaista sukupuolta, eikä häntä saa syrjiä sen perusteella.

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 henkilön fyysiset sukupuoli määrittävät ominaisuudet eivät ole yksiselitteisesti naisen tai miehen.

Tasa-arvolaissa on myös velvoitettu viranomaiset, koulutuksen järjestäjät ja työnantajat ennaltaehkäisemään syrjintää sukupuoli-identiteetin ja sukupuolen ilmaisun perusteella. Tämä velvoite ennaltaehkäistä syrjintää tulee ottaa huomioon työnantajan ja oppilaitoksen tasa-arvosuunnitelmissa. Tasa-arvosuunnitelmat ovat myös mahdollisuus lisätä tietoa sukupuolen moninaisuudesta työpaikoilla ja oppilaitoksissa. Sosiaali- ja terveysministeriö on julkaissut näihin muutoksiin liittyen esitteet *Tasa-arvolaki, syrjintä ja sukupuolen moninaisuus*, *Tasa-arvolaki, työpaikat ja sukupuolen moninaisuus*, *Tasa-arvolaki, oppilaitokset ja sukupuolen moninaisuus* ja *Tasa-arvolaki, viranomaiset ja sukupuolen moninaisuus*.

6.3 SUKUPUOLIVÄHEMMISTÖJEN SYRJINTÄ JA ASEMA YHTEISKUNNASSA

Tasa-arvovaltuutettu julkaisi vuonna 2012 selvityksen sukupuolivähemmistöjen asemasta¹³⁰. Selvitys oli ensimmäinen viranomaisen kartoitus sukupuolivähemmistöjen kohtaamasta syrjinnästä ja heidän asemaansa vaikuttavasta lainsäädännöstä

ja erilaisista käytännöistä. Näkymättömyyden ja asiallisen tiedon puutteen lisäksi selvityksessä nousi esiin monia ongelmia: syrjintä, translain epäkohdat, väestötieto- ja nimiasiat, sairausvakuutuksen korvauskäytännöt, vanhentuneet tautiluokitukset sekä intersukupuolisten lasten hoitokäytännöt. Vastaavaa, päivitettyä kokonaisselvitystä ei ole tehty vuoden 2012 jälkeen, vaikka tiedon tarve on edelleen ilmeinen.

Sukupuolivähemmistöihin kuuluvien ihmisten asemassa on vuoden 2012 selvityksen jälkeen tapahtunut myönteistä kehitystä, mutta ei riittävästi. Heidän asemassaan on edelleen monia epäkohtia, joista osaan liittyy vakavia ihmis- ja perusoikeusloukkauksia. Sukupuolivähemmistöihin kuuluvat joutuvat kohtaamaan epäasiallista kohtelua esimerkiksi työelämässä, terveys- ja sosiaalipalveluissa, kouluissa ja oppilaitoksissa sekä liikuntapalveluissa.

Asiallinen tieto ja yhteiskunnallinen keskustelu sukupuolen moninaisuudesta ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvien ihmisten asemasta on kuitenkin lisääntynyt. Trans-sukupuolisuuden lisäksi sukupuolen moninaisuus, esimerkiksi muunsukupuolisten, transvestiittien ja intersukupuolisten asema, on tullut laajemmin näkyväksi.

Edistystä on tapahtunut esimerkiksi seuraavissa asioissa:

- Sukupuoli-identiteettiä ja sukupuolen ilmaisua koskevat syrjintäsäännökset saatiin tasa-arvolakiin 2015.
- Naimattomuusvaatimus sekä parisuhde-
muodon muuttumisen ja puolison suostu-

130 Tasa-arvovaltuutettu (2012).

muksen edellyttäminen sukupuolta vahvistettaessa poistuivat translaista 1.3.2017 lukien avioliittolain muutoksen (156/2015) yhteydessä.

- Vuoden 2019 alussa voimaan tuleva etu- ja sukunimilaki (946/2017) mahdollistaa aikaisempaa selkeämmin ja yksinkertaisemmin etunimien sukupuoli-sidonnaisuudesta poikkeamisen.
- Maailman terveysjärjestö WHO on hyväksynyt kesäkuussa 2018 uuden ICD-11 tautiluokituksen, johon Suomessakin ollaan siirtymässä. Uudessa tautiluokituksessa transidentiteetit siirretään pois mielen-terveyshäiriöiden luokasta luokkaan seksuaaliterveys ja sen alla kohtaan sukupuoli-ristiriita (*gender incongruence*). Sukupuolivähemmistöjä edustavat järjestöt ovat esittäneet, että tämä muutos otettaisiin Suomessa heti käyttöön.

6.4 TASA-ARVOVALTUUTETULLE TULLEET SYRJINTÄEPÄILYT

Varsinaisia syrjintäasioita on joskus vaikea erottaa sukupuolivähemmistöihin kuuluvien ihmisten muuten esille tuomista epäkohdista ja tietopyynnöistä. Tasa-arvovaltuutettu on selvittänyt joitakin heidän asemaansa liittyneitä kysymyksiä yksittäistä yhteydenottoa laajemmin ja yrittänyt löytää ongelmaan yleisempää ratkaisua esimerkiksi antamalla lausuntoja

ja neuvottelemalla viranomaisten ja muiden toimijoiden kanssa.

Syrjinnän ehkäisemiseksi sukupuolen korjaamistilanteissa tasa-arvovaltuutettu antoi 2010 yhdessä työsuojeluviranomaisten kanssa suosituksen uusilla henkilötiedoilla annettavista työtodistuksista. Opiskelutodistusten uusimisesta tasa-arvovaltuutettu antoi vastaavan suosituksen yhdessä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa 2013 (aikaisempi suositus oli vuodelta 1997).¹³¹ Opetushallitus on ohjeistanut oppilaitoksia suosituksen mukaisesti. Suosituksia on tasa-arvovaltuutetun kokemuksen mukaan noudatettu melko hyvin, kun työnantajalle tai oppilaitokselle on kerrottu niistä. Olisi kuitenkin hyvä, jos uusien todistusten antaminen muuttuneilla henkilötiedoilla nostettaisiin lain tasolle sitovaksi velvoitteeksi.

Transihmisillä on ollut ongelmia hormonihoitojen sairausvakuutuskorvausten saamisessa. Tasa-arvovaltuutettu neuvotteli Kelan kanssa hormonihoitojen erityiskorvattavuuden saamisen edellytyksistä ja antoi lausunnon käytännön muuttamisesta.¹³² Tasa-arvovaltuutettu totesi, että käytäntö, jossa henkilön lääkekorvaushoidon korvattavuus määräytyy henkilötunnuksen perusteella eikä lääketieteellisin perustein, asettaa transsukupuoliset henkilöt eri asemaan kuin muut primaarisen sukurauhasten vajaatoiminnan vuoksi lääkehoitoa saavat henkilöt. Tasa-arvovaltuutettu kehotti Kelaa muuttamaan korvauskäytännön perusteena olevat kriteerit sellaisiksi, että ne eivät johda transsukupuolisten henkilöiden syrjivään kohteluun

131 OKM/8/591/2013.

132 Tasa-arvovaltuutetun lausunto (TAS 229/2007).

lääkekorvausten myöntämisessä. Vakuutusoikeus antoi 9.9.2014 ratkaisun, jossa se katsoi Kelan ylittäneen sille laissa siirretyn toimivallan siltä osin kuin se oli päätöksessään määrännyt lääkkeiden erityiskorvaamisen edellytykseksi sukupuolen vahvistamisen ja henkilötunnuksen muuttumisen.¹³³

Tasa-arvovaltuutettu on vuodesta 2011 alkaen vaatinut, että sukupuolensa korjaavien ihmisten on saatava samat lisääntymistä edistävät palvelut kuin muidenkin esimerkiksi sukusolujen tallentamisessa ja hedelmöityshoidoissa. Tasa-arvovaltuutetun asiaa koskevaa lausuntoa (TAS 297/13) referoitiin sosiaali- ja terveysministeriön hedelmöityshoidoista vuonna 2014 antaman uuden käypähoitosuosituksen taustaselvityksessä. Edelleen esimerkiksi sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöihin kuuluvat ihmiset ovat kuitenkin käytännössä huonossa asemassa hedelmöityshoitojen saamisessa julkisessa terveydenhuollossa, erityisesti, jos he tarvitsevat lahjasoluilla tehtäviä hoitoja. Yhdenvertaisuusvaltuutetun pyynnöstä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta selvitti syrjintäepäilyä seksuaalisen suuntautumisen perusteella ja totesi julkisen terveydenhuollon hedelmöityshoidoissa olevan syrjintää.¹³⁴ Asian käsittely on kesken hallinto-oikeuksissa.

Tasa-arvovaltuutettu on tehnyt yhteistyötä sukupuolivähemmistöjä edustavien järjestöjen ja yhteisöjen, kuten Trasek ry:n, Dreamwear Club DWC ry:n, Intersukupuolisuus.fi -yhteisön sekä Seta ry:n ja sen Transtukipisteen kanssa. Järjestöjen ilmoitusten ja yksilökanteluiden kautta

tasa-arvovaltuutettu on saanut tietoa tilanteista, joissa trans- ja intersukupuoliset ihmiset joutuvat syrjityiksi tai joissa lainsäädännössä ja erilaisissa käytännöissä ei ole otettu huomioon heidän tilannettaan.

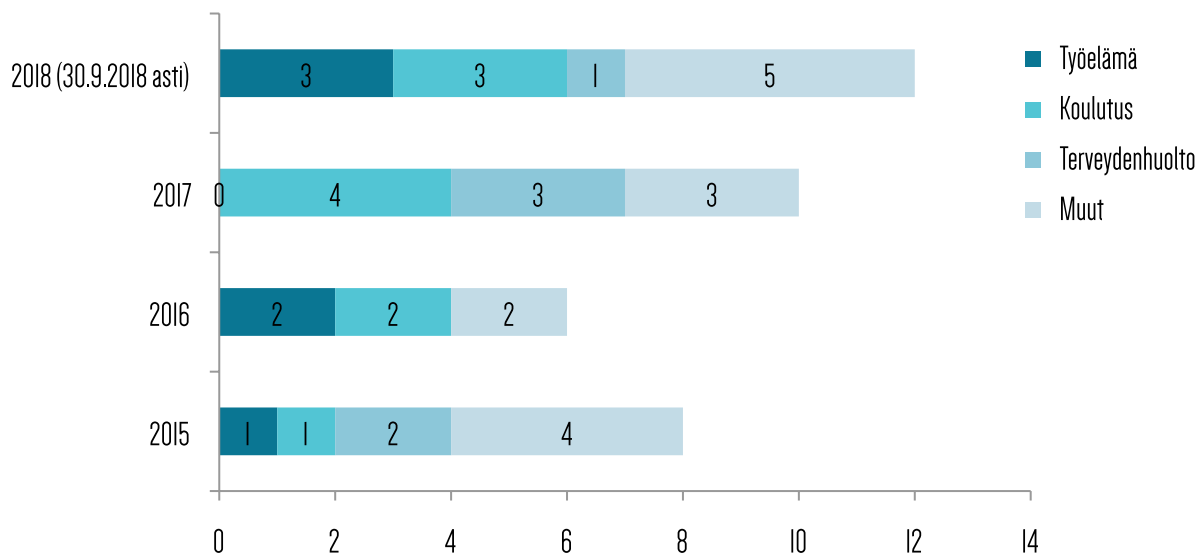
Sukupuolivähemmistöihin kuuluvat ihmiset ovat olleet tasa-arvovaltuutettuun yhteydessä syrjintäepäilyistä kirjallisesti tai soittaneet tasa-arvovaltuutetun neuvontapuhelimeen. Kirjallisia ja puhelinyhteydenottoja on tullut suunnilleen yhtä paljon.

Vuosina 2010–2014 sukupuolivähemmistöihin kuuluvien ihmisten syrjintään liittyvien kirjallisesti vireille tulleiden asioiden määrä vaihteli tasa-arvovaltuutetun toimistossa vuosittain noin 5–11 välillä. Asiat liittyivät muun muassa työsyryntään, työ- ja koulutodistusten uusimiseen, henkilötodistukseen, matkakorttiin, hedelmöityshoitoihin, avioliiton muuttumiseen rekisteröidyksi parisuhteeksi, korvauskäytäntöihin, transihmisten hoitojärjestelmän ongelmiin, uimahallien puku- ja pesutiloihin, netin vihakirjoitteluun ja opiskelija-asumiseen.

Seuraavassa taulukossa on kuvattu tasa-arvolain muutosten jälkeen vuosina 2015-2018 (30.9.2018 asti) tasa-arvovaltuutetulle kirjallisesti tulleet sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun liittyvät syrjintäepäilyt.

133 VakO 3394:2012

134 Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta (dnro 80/2015).



KUVIO 2. Tasa-arvolain muutosten jälkeen 1.1.2015 lukien sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun liittyvät kirjallisesti vireille tulleet syrjintäepäilyt (kpl/v)

6.5 SYRJINTÄ TYÖELÄMÄSSÄ

Dreamwear Club ry teki vuonna 2016 yhteistyössä muiden sukupuolivähemmistöjä edustavien järjestöjen kanssa kyselyn sukupuolen moninaisuutta edustavien ihmisten työelämässä kokemasta syrjinnästä. Raportti tuloksista on esitelty DreamWearClub -lehdessä nro 3/2016. Tulokset osoittivat, että karkeaa syrjintää koetaan edelleen työelämässä esimiesten, kollegoiden ja asiakkaiden taholta. Lainsäädännön ohjausvaikutus ei ole onnistunut lopullisessa tavoitteessaan estää syrjintää.

Toisaalta oli huomionarvoista, että osa vastaajista ei ollut kokenut syrjintää ja osa kertoi ongelmatilanteiden ratkenneen järjestelmällisellä toiminnalla työpaikalla. Monet kertoivat esimiehen ja kollegojen myös tukeneen heidän sukupuoli-identiteettiään. Syrjintä ei siis ole väistämätön osa työelämää ja siihen voidaan vaikuttaa. Osa vastaajista oli kokonaan salannut sukupuoli-identiteettinsä työpaikalla. Valtaosalle vastaajista oikeus olla avoimesti oma itsensä oli ollut voimavaroja vapauttava kokemus. Avoimuuteen ei saa kuitenkaan painostaa ketään. Syrjinnän vähentämisessä on olennaista sukupuolen moninaisuudesta puhuminen ja tilanteisiin valmistautuminen ennakkoon.

Tässä syrjinnän ennaltaehkäisyssä voi apuna olla esimerkiksi tasa-arvosuunnitelma.

Kyselyyn vastanneiden työttömyysaste oli muuta väestöä korkeampi ja huomattavan moni teki pätkätöitä. Korkeakoulutaustaiset vastaajat olivat usein koulutustaan vastaamattomissa töissä. Alhainen koulutusaste ja pelkästään lukion käyminen oli huomattavan yleistä.

Keväällä 2013 julkaistiin Euroopan unionin perusoikeusviraston FRA:n tutkimus HLBT-ihmisten syrjintä- ja viharikoskokemuksista. Tässäkin yhteydessä tuli esille, että transihmisten tilanne on myös työelämässä kaikkein huonoin. Jo työllistyminen on monelle erittäin vaikeaa.¹³⁵

Sukupuolivähemmistöihin kuuluvilla ihmisillä on korkea kynnys puuttua syrjintään ja ottaa yhteyttä viranomaisiin. Oikeudenkäynneissä on myös suuri kuluriski. Tasa-arvovaltuutetun tiedossa ei ole kuin yksi työelämää koskeva tuomioistuinratkaisu, jossa työnantaja määrättiin maksamaan työntekijälle tasa-arvolain mukaista hyvitystä syrjinnästä transsukupuolisuuden perusteella.¹³⁶

6.6 SUKUPUOLELTAAN MONINAISTEN LASTEN JA NUORTEN HÄIRINTÄ- JA SYRJINTÄKOKEMUKSET

Tutkimusten mukaan sukupuolivähemmistöihin kuuluviin nuoriin kohdistuu Suomessa erimuotoista syrjintää. Tämä syrjintä vaikuttaa nuorten hyvin-

vointiin: sukupuolivähemmistöihin kuuluvat nuoret voivat keskimäärin muita nuoria huonommin. Transnuorista jopa 70 % on kokenut häirintää. Noin puolet suomalaisista transnuorista on ajatellut itsemurhaa ja merkittävä osa on vahingoittanut itseään jollain tavalla. Lähes kaikki näistä nuorista ovat kokeneet psyykkistä väkivaltaa. Fyysistä väkivaltaa on kokenut puolet transnuorista.¹³⁷

Jopa 70 % transnuorista on kokenut häirintää.

Sukupuolivähemmistöön kuulumisen ei itsessään altista transnuorta mielenterveysongelmille ja itsetuhoisuudelle, vaan syrjivät asenteet ja yhteiskunnan normatiiviset käsitykset sukupuolesta.¹³⁸ Nuoren sukupuoli-identiteetin hyväksyminen ja sen tukeminen vaikuttaa siten suoraan nuoren psyykkiseen hyvinvointiin: mitä vapaammin nuori saa ilmaista sukupuoltaan, sitä paremmin hän voi.¹³⁹

Koulun olisi oltava kaikille lapsille ja nuorille turvallinen paikka, jossa ei tarvitse pelätä kiusaamista, häirintää ja ahdistelua. Transnuorten hyvinvointia selvittävissä tutkimuksissa transnuoret eivät ole kokeneet koulua turvalliseksi ympäristöksi. Enemmistö niistä, jotka ovat kertoneet koulukiusaamisesta opettajalle, eivät ole kokeneet sen johtaneen mihinkään. Samasta syystä vielä suurempi osa nuorista ei ollut kertonut kiusaamisesta. Nuoret ovat myös pitäneet ongelmallisena sitä, että heidän

137 Alanko (2014).

138 Taavetti – Alanko – Heikkinen (2015); Seta (2018).

139 Alanko (2014).

135 FRA (2014a).

136 Helsingin käräjäoikeus 2011, tuomio 53071.

olisi apua saadakseen tuotava esiin sukupuoli-identiteettinsä.¹⁴⁰

Koulujen ja oppilaitosten pitää tasa-arvolain mukaan puuttua häirintään. Koulutuksen järjestäjien on myös ennaltaehkäistävä sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun perustuva häirintää. Tämä on otettava huomioon oppilaitoksen tasa-arvosuunnitelmassa. Myös perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet velvoittavat antamaan tietoa sukupuolen moninaisuudesta ja ottamaan huomioon oppilaan yksilöllisyyden.¹⁴¹ Oikea ja asiallinen tieto sukupuolen moninaisuudesta ennaltaehkäisee syrjintää ja tukee lasten ja nuorten hyvinvointia.

Koulussa ja oppilaitoksissa on tärkeää kiinnittää huomiota seuraaviin asioihin:

- Tiedon ja osaamisen lisääminen sukupuolen moninaisuudesta, jotta opettajat ja oppilashuollon henkilökunta osaavat tukea sukupuoleltaan moninaisia lapsia ja nuoria sekä suojata heitä kiusaamiselta ja syrjinnältä. Jo varhaiskasvatuksessa on tärkeää huolehtia siitä, että henkilökunnalla on riittävästi tietoa sukupuolen moninaisuudesta.
- Lapsen ja nuoren sukupuolikokemus on tärkeää ottaa vakavasti. Esimerkiksi lapsen tai nuoren identiteetin mukaisen, hänen itsensä toivoman nimen käyttäminen koulussa edistää hänen hyvinvointiaan.
- Kouluilla on velvollisuus tehdä säännöllistä ja suunnitelmallista tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyötä, jolla selvitetään oppilaitoksen tilanne, tunnistetaan esimerkiksi häirintätilanteet, päätetään toimenpiteistä ongelmien poistamiseksi ja seurataan niiden vaikutusta.

140 Alanko (2014).

141 OPH (2014); OPH (2015).

6.7 TRANSIHMISTEN JA INTERSUKUPUOLISTEN HENKILÖKOHTAISEN KOSKEMATTOMUUDEN LOUKKAUKSET

Transihmisten ja intersukupuolisten asemassa on epäkohtia, joihin liittyy vakavia ihmis- ja perusoikeusloukkauksia. Tasa-arvovaltuutettu haluaa kiinnittää tässä kertomuksessa eduskunnan huomiota erityisesti sukupuolen vahvistamiseen ja korjaamiseen liittyviin ongelmiin, kuten lisääntymiskyvyttömyysvaatimukseen sekä intersukupuolisten lasten hoitokäytäntöihin. Suomessa on syytä tarkastella intersukupuolisten hoitokäytäntöjä ja transsukupuolisten sukupuolen vahvistamiselle asetettuja ehtoja henkilökohtaisen koskemattomuuden ja yksityiselämän suojan näkökulmasta.¹⁴²

Tasa-arvovaltuutettu on pitänyt näitä asioita esillä pitkään (lisääntymiskyvyttömyysvaatimuksen poistamista vuodesta 2011 ja intersukupuolisten lasten hoitokäytäntöjä vuodesta 2012 lukien). Tasa-arvovaltuutettu on ehdottanut translain uudistamista sekä intersukupuolisten lasten hoitokäytäntöjen selvittämistä otettaviksi muun muassa kansalliseen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaan. Translain uudistamista ei ole otettu toimintaohjelmaan eikä hallitusohjelmaan. Myönteistä on kuitenkin, että selvityksen tekeminen intersukupuolisten lasten oikeuksista ja kokemuksista on otettu perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaan 2017–2019.¹⁴³

¹⁴² Rantala (2016), s. 8–28.

¹⁴³ OM (2017), kohta 3.4.

Kansallisessa perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa 2017–2019 on myös oikeusministeriön hallinnoima *Rainbow Rights* -hanke, jonka tavoitteena on tehostaa kansallisen syrjinnän vastaisen lainsäädännön toimeenpanoa tukemalla kuntia yhdenvertaisuussuunnittelussa, kehittämällä alueellisia ja paikallisia politiikkaohjelmia HLBTI-henkilöiden yhdenvertaisuuden edistämiseksi sekä torjumalla HLBTI-henkilöiden kohtaamaa moniperusteista syrjintää. On tärkeää, että myös sukupuolivähemmistöt on sisällytetty tähän hankkeeseen.

Transtukipisteen kolmivuotinen (2018–2021) hanke *Tukea ammattilaisille, keinoja intersukupuolisille* (TIKA) pyrkii edistämään intersukupuolisten ihmisten näkyvyyttä ja ihmisoikeuksia Suomessa. TIKA-hanke tuottaa koulutusmateriaaleja, animaatioita lapsille ja koko perheelle, oppaita intersukupuolisille nuorille ja intersukupuolisten lasten perheille, sekä järjestää seminaareja ja kokoaa valtakunnallista ja kansainväistä asiantuntijaverkostoa. Intersukupuolisten ihmisten oman äänen esiin nostaminen on merkittävä osa hankkeen toimintaa.

6.7.1 Translain vaatimus lisääntymiskyvyttömyydestä

Translain (563/2002) mukaan *”henkilö vahvistetaan kuuluvaksi vastakkaiseen sukupuoleen kuin mihin hänet on väestötietojärjestelmään merkitty, jos hän esittää lääketieteellisen selvityksen siitä, että hän pysyvästi kokee kuuluvansa vastakkaiseen*

sukupuoleen ja että hän elää tämän mukaisessa sukupuoliroolissa sekä siitä, että hänet on steriloitu tai että hän muusta syystä on lisääntymiskyvytön.” Edellytyksenä on myös henkilön täysi-ikäisyys.

Translain säännöksissä sukupuolen oikeudellinen vahvistaminen sekä sukupuolenkorjaukseen liittyvä diagnostiikka ja hoidot kietoutuvat siis yhteen. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että henkilötunnuksen sukupuolitiedon muuttamista edeltää henkilön transsukupuolisuuden ja terveydentilan arviointi sekä selvityksen esittäminen siitä, että sukupuolen vahvistamista hakeva henkilö on lisääntymiskyvytön.

Lisääntymiskyvyttömyysvaatimusta ei aikanaan translain säätämisen yhteydessä tarkasteltu eduskunnassa ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien näkökulmasta. Lisääntymiskyvyttömyysvaatimuksella kuitenkin puututaan perus- ja ihmisoikeutena suojattuun jokaisen oikeuteen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja yksityiselämän suojaan. Vaatimus lisääntymiskyvyttömyydestä on poistettu muiden Pohjoismaiden sekä usean muun valtion vastaavista laeista.

Edellisellä vaalikaudella sosiaali- ja terveysministeriö asetti työryhmän translain uudistamiseksi.¹⁴⁴ Tasa-arvovaltuutetun toimistolla oli edustaja työryhmässä. Työryhmän loppuraportissa oli hallituksen esityksen muotoon tehty ehdotus translain uudistamisesta, joka piti sisällään muun muassa lisääntymiskyvyttömyysvaatimuksen poistamisen. Työryhmä ehdotti lisäksi, että tulevaisuudessa selvitetään mahdollisuutta muuttaa lainsäädäntöä siten, että henkilö voisi ilmoittaa tai tehdä hakemuksen sukupuolensa vahvistamisesta

väestötietoihin ja rekisterimerkinnän muutos voitaisiin tehdä ilman vaatimusta lääketieteellisen selvityksen antamisesta transsukupuolisuudesta. Työryhmän mukaan vaatimusta täysi-ikäisyydestä sukupuolen oikeudellisen vahvistamisen edellytyksenä olisi perusteltua tarkastella ja tulisi arvioida, miten sukupuolensa vahvistaneiden henkilöiden vanhemmuudesta säädetään.

Hallitus ei kuitenkaan vienyt translain muutosehdotuksia eduskunnan käsittelyyn eikä muiden uudistustarpeiden selvitystä ole aloitettu. Translain uudistaminen ei ole edennyt myöskään nykyisen hallituksen aikana. Eduskunnan käsittelyssä on vuonna 2016 tehty asiaa koskeva lakialoite, jonka käsittely ei ole edennyt sosiaali- ja terveysvaliokunnassa.¹⁴⁵

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut vuonna 2017 antamassaan ratkaisussa *A.P., Garçon ja Nicot vs. Ranska*, että valtion tulee tunnustaa henkilön omaa kokemusta vastaava oikeudellinen sukupuoli, eikä valtio voi samalla edellyttää lisääntymiskyvyttömyyttä tai ruumiin muokkaamista tietynlaiseksi esimerkiksi sukelinkirurgialla. Kansallisen lain tasoinen vaatimus lisääntymiskyvyttömyydestä merkitsee henkilökohtaisen (ruumiillisen) koskemattomuuden ja yksityisyyden suojan loukkausta eli Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaista ihmisoikeusloukkausta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on siis ottanut vuoden 2017 ratkaisussaan selvän kannan siihen, ettei transsukupuolisilta sukupuolen vahvistamista hakevilta henkilöiltä voida edellyttää lisääntymiskyvyttömyyttä.

Suomen translain vaatimusta lisääntymiskyvyttömyydestä ovat vaatineet poistettavaksi myös kansainväliset ihmisoikeustoimijat, kuten YK:n ihmisoikeusneuvosto, YK:n naisten oikeuksien komitea ja Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu. Suomessa tätä mieltä ovat olleet tasa-arvovaltuutetun lisäksi muun muassa sosiaali- ja terveystieteiden neuvottelukunta ja lukuisat kansalaisjärjestöt. Tasa-arvovaltuutettu, yhdenvertaisuusvaltuutettu ja lapsiasiavaltuutettu totesivat viimeksi 17.5.2018 yhteisessä kannanotossaan, että Suomen nykyinen translaki rikkoo sukupuoltaan korjaavien henkilöiden oikeuksia.¹⁴⁶

Ihmisoikeuskeskus on selvittänyt raportissaan *Sukupuolen oikeudellinen vahvistaminen* tilannetta Suomessa ja lainsäädännön kehityslinjoja Euroopassa.¹⁴⁷ Ihmisoikeusvaltuuskunta antoi 13.12.2017 kannanoton, jossa hallitusta vaadittiin ryhtymään translain pikaiseen uudistamiseen ja muun muassa poistamaan vaatimus lisääntymiskyvyttömyydestä.¹⁴⁸

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin antoi 24.10.2018 ratkaisun HYKS:n sukupuoli-identiteetin tutkimuspoliklinikan menettelyä koskevasta kantelusta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut ja ihmisoikeusvaltuuskunnan kannanotto huomioon ottaen hän kiirehti translain muuttamista siten, että siitä poistetaan lisääntymiskyvyttömyyden vaatimus sukupuolen vahvistamisen edellytyksenä. Samalla translain nimi tulisi muuttua ”laiksi sukupuolen vahvistamisesta”. Täysi-ikäisyyden

kriteeriä tulisi myös arvioida säädösvalmistelussa ja harkita poistettavaksi sukupuolen oikeudellisessa vahvistamisessa ottaen huomioon lapsen ikä, kehitystaso ja lapsen etu. Apulaisoikeusasiamies pyysi sosiaali- ja terveysministeriötä ilmoittamaan 29.3.2019 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen esityksensä on antanut aihetta.¹⁴⁹

6.7.2 Sukupuolen oikeudellinen vahvistaminen erotettava lääketieteellisistä diagnooseista ja hoidoista

Translaissa on lisääntymiskyvyttömyysvaatimuksen lisäksi muitakin uudistustarpeita. Tasa-arvovaltuutettu antoi 12.9.2014 lausunnon STM:n luonnoksesta translain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä.¹⁵⁰ Tasa-arvovaltuutettu totesi, että oikeuden saada juridinen sukupuolensa vahvistetuksi oman sukupuoli-identiteettinsä mukaiseksi ei pitäisi olla kytketty sukupuoliristiriidan lääketieteelliseen diagnosointiin ja hoitoon. Transsukupuolisten tilanteen lisäksi uudessa laissa olisi otettava huomioon myös muunsukupuolisten ja intersukupuolisten asema. Lain säätämisen yhteydessä olisi hyvä selvittää alaikäisen mahdollisuutta vahvistaa sukupuolensa.

Kun sukupuolen oikeudellinen vahvistaminen eriytetään lääketieteellisistä diagnooseista ja korjaushoidoista, on samalla erittäin tärkeää huolehtia

146 Valtuutettujen yhteinen kannanotto kansainvälisenä homo- ja transfobian vastaisena päivänä 17.5.2018.

147 Ihmisoikeuskeskus (2018).

148 IOV 13.12.2017.

149 EOAK/2842/2017.

150 Tasa-arvovaltuutetun lausunto (TAS 261/2014).

siitä, että korjaushoitoja sukupuoliristiriitaan tarvitseville on tarjolla riittävät, asianmukaiset ja saavutettavat terveyspalvelut ja myös psykologista tukea sitä haluaville. Sukupuolensa oikeudellisesti vahvistavalle ei saisi tulla ennalta arvaamattomia yllätyksiä hoitojen saamisessa. Lääketieteellinen hoito ja sairausvakuutusjärjestelmän korvaukset kuitenkin edellyttävät lähtökohtaisesti diagnoosia. Myöskään sukupuoliristiriitaan annettavien lääketieteellisten hoitojen edellytyksenä ei saisi olla se, että henkilö on korjaamassa oikeudellista sukupuoltaan ja kokee kuuluvansa pysyvästi vastakkaiseen sukupuoleen. Muillakin kuin transsukupuolisilla pitäisi olla mahdollisuus saada sukupuoliristiriitaan tarvitsemiaan lääketieteellisiä korjaushoitoja.¹⁵¹

Translaki ja -asetus ja niihin perustuvat hoitolinjaukset turvaavat lääketieteelliset hoidot transsukupuolisille. Myös osa muunsukupuolisista kokee tarvitsevänsä korjaushoitoja. Muunsukupuolisten mahdollisuus saada lääketieteellistä hoitoa sukupuoliristiriitaan on ollut epävarmaa ja käytännöt hoitojen antamisessa ovat vaihdelleet. Vuonna 2018 muunsukupuolisten tilanne kärjistyi, kun heidän leikkaus- ja hormonihoitoihin pääsyään rajoitettiin HYKS:n sukupuoli-identiteetin tutkimuspoliklinikalla ja TAYS:n trans-poliklinikalla, jotka Suomessa tekevät sukupuolenkorjaushoitoja. Viime vuosina molempien yksiköiden lähetemäärät ovat olleet voimakkaassa kasvussa, ja vuonna 2016 Suomessa lähemmäs 800 ihmistä hakeutui sukupuoli-identiteetin tutkimuksiin. Poliklinikat haluavat

Suomeen yhtenäisen hoitolinjauksen. Marraskuussa 2018 poliklinikat kertoivat, että hoitoja kuitenkin jatketaan aikaisempien hoitokäytäntöjen mukaisesti, kunnes yhtenäinen hoitosuositus valmistuu (HS 23.11.2018).

Terveystieteiden tutkimuskeskuksen palveluvalikoimaneuvoston (Palko) tehtävänä on antaa suosituksia siitä, kuuluuko jokin terveydenhuollon menetelmä tietyn terveysongelman hoidossa julkisesti rahoitettuun palveluvalikoimaan. Palko on päättänyt suositustyön aloittamisesta työnimellä *Lääketieteelliset tutkimus- ja hoitomenetelmät sukupuolen variaatioiden hoidossa*.¹⁵²

6.7.3 Intersukupuolisten lasten tarpeeton sukulinkirurgia

Ihmisillä esiintyy fyysisten sukupuolta määrittävien ominaisuuksien eri variaatioita. Henkilön sukupuolielimet, sukuhormonit, kromosomit tai muut synnynnäiset fyysiset tunnusmerkit eivät aina ole yksiselitteisesti nais- tai miestyypilliset. Lääketieteessä tällä tarkoitetaan epäselvää sukupuolta, mutta intersukupuolisten henkilöiden etujärjestöt tarkoittavat termillä ennen kaikkea kehon luontaista moninaisuutta. Intersukupuolisuus ei määrittele sitä, minkälainen sukupuoli-identiteetti henkilölle kehittyy. Intersukupuolisuus havaitaan lapsella vastasyntyneenä, murrosiässä tai myöhemmin aikuisena.

Intersukupuolisten lasten hoitokäytännöt ovat nousseet 2010-luvulla kriittisen tarkastelun

151 Tasa-arvovaltuutetun lausunto (TAS 261/2014).

152 Sillanaukee (kolumni 2.10.2018, www.stm.fi).

kohteeksi. Myös kansainvälisillä ihmisoikeusfoorumeilla on viime vuosina keskusteltu intersukupuolisten ihmisten oikeuksista. Euroopan unionin perusoikeusvirasto FRA suositti 2015, että jäsenvaltiot välttäisivät intersukupuolisten ihmisten tahdonvastaisia ”sukupuolta normalisoivia” lääketieteellisiä hoitoja (*“Member States should avoid nonconsensual ‘sex-normalising’ medical treatments on intersex people”*).¹⁵³ Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous antoi 12.10.2017 päätöslauselman, joka kannustaa jäsenvaltioita kieltämään intersukupuolisten vauvojen lääketieteellisesti tarpeettoman sukuelinkirurgian.¹⁵⁴

Suomessa intersukupuolisten lasten hoidossa on ollut kaksi erilaista hoitosuuntaa. Kummallekin hoitosuunnalle on ollut yhteistä se, että vastasyntyneen lapsen terveyden kannalta välttämättömät hoitotoimenpiteet tehdään välittömästi syntymän jälkeen. Ero hoidoissa on ollut siinä, muokataanko lisäksi erityisesti lapsen ulkoisia sukuelimiä kosmeettisilla korjausleikkauksilla vastaamaan yleistä käsitystä ”normaalista” tytön tai pojan sukuelimestä.

Sekä kotimaassa että kansainvälisessä akateemisessa tutkimuksessa on esitetty puheenvuoroja, joiden mukaan yhteiskunnan kapea käsitys sukupuolesta, tiukka sukupuolinormatiivisuus ja pelko lapsen joutumisesta erilaisena lapsena kiusaamisen kohteeksi ovat näiden sukuelinkirurgisten toimenpiteiden taustalla. Hoitokäytäntöjä on siis perusteltu lapsen edulla, mutta siitä, mikä on lapsen etu, vallitsee eri käsityksiä.

153 FRA (2015).

154 Council of Europe, Parliamentary Assembly (2017).

Intersukupuolisten lasten oikeudet ruumiilliseen koskemattomuuteen ja omaksi koetun sukupuoli-identiteetin mukaiseen elämään voivat hoitokäytännöissä jäädä toteutumatta, kun lääkiryhmä määrittää lapsen sukupuolen syntymän jälkeen mahdollisimman varhain ja kasvua tähän sukupuoleen ohjataan muun muassa hormonihoidoin ja sukuelinkirurgialla.

Intersukupuolisten lasten kosmeettisten leikkausten katsotaan loukkaavan lasten itsemääräämisoikeutta. Leikkaukset voivat olla peruuttamattomia ja johtaa lapsettomuuteen. Ne voivat aiheuttaa muun muassa arpeutumista, erogeenisen tunnon menetystä ja kipua.¹⁵⁵

Suomessa intersukupuolisten lasten hoitokäytäntöjä on tutkittu vähän. Lapsiasiavaltuutettu järjesti 2016 pyöreän pöydän keskustelun intersukupuolisten lasten hoitokäytännöistä ja esitti, että Suomessa käynnistetään intersukupuolisten lasten hoitosuosituksen valmistelu. Lapsiasiavaltuutetun mukaan lapsen ulkoisia sukupuoliominaisuuksia muokkaavat toimenpiteet pitäisi toteuttaa vasta, kun lasta pystytään asiassa kuulemaan.

Valtakunnallinen sosiaali- ja terveysalan eettinen neuvottelukunta ETENE antoi vuonna 2016 kannanoton, jossa se ehdotti, että intersukupuolisten lasten hoidossa pyritäisiin ulkoisia sukupuoliominaisuuksia muokkaavat toimenpiteet toteuttamaan vasta, kun lapsi voi itse määritellä sekä sukupuolensa että ottaa kantaa omaan seksuaalisuuteensa. ETENE näki ongelmallisena sen, että sukupuolen määrittelee ja sitä muokkaa joku

155 Seta (2018).

muu, esimerkiksi viranomainen, koska sukupuoli on osa ihmisen omaa sisäistä persoonaa.¹⁵⁶

Tasa-arvovaltuutettu on erittäin tyytyväinen siihen, että selvityksen tekeminen intersukupuolisten lasten oikeuksista ja kokemuksista on otettu perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaan 2017–2019.¹⁵⁷ Tarkoituksena on selvittää, miten intersukupuolisten lasten syntymän yhteydessä tehdyt ratkaisut ja lapsuusajan hoidot ovat vaikuttaneet intersukupuolisten henkilöiden elämään. Lisäksi selvitetään intersukupuolisten lasten vanhempien kokemuksia: minkälaista tietoa ja tukea heille on annettu lapsen syntymän yhteydessä ja myöhemmin sekä minkälaista tietoa ja tukea he kokevat tarvitsevana. Lisäksi kerätään tietoa hyvistä käytännöistä intersukupuolisten lasten huomioimisesta päivähoidossa, kouluissa, harrastusryhmissä, terveydenhuollossa sekä vas-taavissa lasten parissa toimivissa yhteisöissä.

6.8 SUOSITUKSET

- **Vaatimus lisääntymiskyvttömyydestä on poistettava translain sukupuolen vahvistamisen edellytyksistä.**
- **Sukupuolen oikeudellinen vahvistaminen on erotettava sukupuoliristiriidan lääketieteellisistä diagnooseista ja hoidoista. Samalla oikeus sukupuoliristiriidan lääketieteelliseen hoitoon pitää turvata sitä tarvitseville osana julkisia terveyspalveluja.**
- **Intersukupuolisten lasten lääketieteellisesti tarpeeton sukuelinkirurgia on lopetettava.**

156 ETENE (2016).

157 OM (2017), kohta 3.4.

7 SEKSUAALINEN HÄIRINTÄ, VIHAPUHE JA SUKUPUOLITTUNUT VÄKIVALTA

Ilmiöiden ymmärtäminen ja määritteleminen väkivallaksi muuttuu yhteiskunnan arvojen mukana. Muutokset heijastuvat myös siinä, millaiset teot kielletään lailla ja viime kädessä säädetään rikosoikeudellisesti rangaistaviksi. Tietynlaisten tekojen ja ilmiöiden tunnistaminen vallankäytöksi voi olla vaikeaa ja niiden heijastama sukupuolten välinen valtasuhde saatetaan kyseenalaistaa. Tästä syystä häirinnän ja seksuaalisen vallankäytön liittyminen toisiinsa, vihapuheen ja naisvihan yhteen kietoutuminen tai naisiin kohdistuvan väkivallan muotojen tunnistaminen ja tuomitseminen ei ole mitenkään itsestään selvää. Tämä näkyy myös kansallisen tasa-arvopolitiikan ja lainsäädännön epäjohdonmukaisuudessa näissä kysymyksissä.

Tässä kertomuksessa tasa-arvovaltuutettu haluaa tuoda esille häirinnän, vihapuheen ja väkivallan sukupuolittuneina vallankäytön muotoina, jotka ilmenevät monin eri tavoin ja kohdistuvat eri tavalla

naisiin, miehiin ja sukupuolivähemmistöihin. Ilmiöiden käsitteleminen sukupuolineutraaleina estää tehokkaan puuttumisen niihin. Tasa-arvovaltuutettu pitääkin välttämättömänä eduskunnan huomion kiinnittämisen häirintään, vihapuheeseen ja väkivaltaan.

Tasa-arvovaltuutettu valvoo tasa-arvolain syrjinnän kieltojen noudattamista. Seksuaalinen häirintä on kielletty tasa-arvolaisissa sukupuoleen perustuvana syrjintänä. Tasa-arvovaltuutetun tehtävänä on myös seurata sukupuolten tasa-arvon toteutumista yhteiskunnassa ja edistää sukupuolten tasa-arvoa. Valtuutettu seuraa vihapuhetta ja naisiin kohdistuvaa väkivaltaa Suomessa osana tätä tehtävää.

7.1 SEKSUAALINEN HÄIRINTÄ

Seksuaalinen ja sukupuoleen perustuva häirintä on määritelty ja yksiselitteisesti kielletty tasa-arvolaisissa. Silti seksuaalista häirintää ei aina tunnisteta sukupuoleen perustuvaksi syrjinnäksi. Eri lakeihin – tasa-arvolakiin, yhdenvertaisuuslakiin ja työturvallisuuslakiin – on otettu eri aikoina säännöksiä häirinnästä. Myös kriminalisoidun ja muualla lainsäädännössä kielletyn häirinnän rajanveto on osin epäselvä. Sama menettely voi olla samanaikaisesti työturvallisuuslain mukaista epäasiallista kohtelua ja häirintää sekä tasa-arvolaisissa kiellettyä seksuaalista häirintää, ja samalla teko voi täyttää rikoslain niin työturvallisuusrikoksen kuin työsyRJintärikoksen tunnusmerkistön. Uhrin oikeussuojan kannalta on hankalaa,

että useat viranomaiset voivat samanaikaisesti selvittää tapausta erilaisin, osin päällekkäisin toimivaltuuksin. Tällöin uhri ei tiedä, mitä reittiä hänen oikeusturvansa voisi toteutua parhaiten. Työnantajat eivät myöskään tunne riittävän hyvin eri lakeihin perustuvia velvoitteitaan, minkä vuoksi häirinnän ennaltaehkäisy ja siihen puuttuminen ei ole kovin johdonmukaista.

Seksuaalisella häirinnällä tarkoitetaan tasa-arvolaisissa sanallista, sanatonta tai fyysistä, luonteeltaan seksuaalista ei-toivottua käytöstä, jolla tarkoituksellisesti tai tosiasiallisesti loukataan henkilön henkistä tai fyysistä koskemattomuutta erityisesti luomalla uhkaava, vihamielinen, halventava, nöyryyttävä tai ahdistava ilmapiiri.

Seksuaalinen häirintä voi ilmetä ainakin seuraavin tavoin:

- sukupuolisesti vihjailevat eleet tai ilmeet
- härskit puheet, kaksimieliset vitsit sekä vartaloa, pukeutumista tai yksityiselämää koskevat huomautukset tai kysymykset
- pornoaineistot, seksuaalisesti värityneet kirjeet, sähköpostit, tekstiviestit tai puhelinsoitot
- fyysinen koskettelu
- sukupuoliyhteyttä tai muuta sukupuolista kanssakäymistä koskevat ehdotukset tai vaatimukset
- raiskaus tai sen yritys

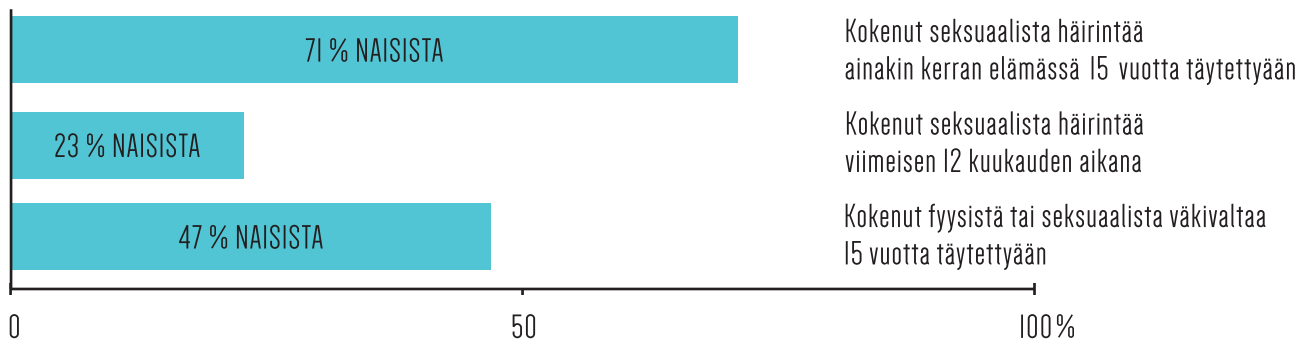
Seksuaalinen häirintä on tasa-arvolaisissa kiellettyä syrjintää.

Sukupuoleen perustuvalla häirinnällä tarkoitetaan tasa-arvolaisissa henkilön sukupuoleen, sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun liittyvää ei-toivottua käytöstä, joka ei ole luonteeltaan seksuaalista, jolla tarkoituksellisesti tai tosiasiallisesti loukataan tämän henkistä tai fyysistä koskemattomuutta ja jolla luodaan uhkaava, vihamielinen, halventava, nöyryyttävä tai ahdistava ilmapiiri.

Sukupuoleen perustuva häirintä voi ilmetä esimerkiksi seuraavin tavoin:

- halventava puhe toisesta sukupuolesta
- toisen sukupuolen alentaminen
- työpaikka- tai koulukiusaaminen silloin, kun se perustuu kiusatun sukupuoleen.

Sukupuoleen perustuva häirintä on tasa-arvolaisissa kiellettyä syrjintää.



KUVIO 3. Seksuaalista häirintää ja fyysistä tai seksuaalista väkivaltaa kokeneet naiset Suomessa (eurooppalainen vertailututkimus)*
*FRA (2014b).

Työnantaja, oppilaitos, etujärjestö tai tavaroiden tai palveluiden tarjoaja syyllistyy syrjintään, jos se laiminlyö ryhtyä toimiin häirinnän poistamiseksi tultuaan siitä tietoiseksi.

Seksuaalinen ahdistelu on kielletty rikoslain nojalla vuodesta 2014. Rikoslain (39/1889) mukaan seksuaalisesta ahdistelusta on tuomittava henkilö, joka *"koskettelemalla tekee toiselle seksuaalisen teon, joka on omiaan loukkaamaan tämän seksuaalista itsemääräämisoikeutta"*. Seksuaalinen häirintä voi täyttää myös jonkin muun rikoksen, kuten kunnianloukkauksen tai seksuaalisen hyväksikäytön tunnusmerkistön.

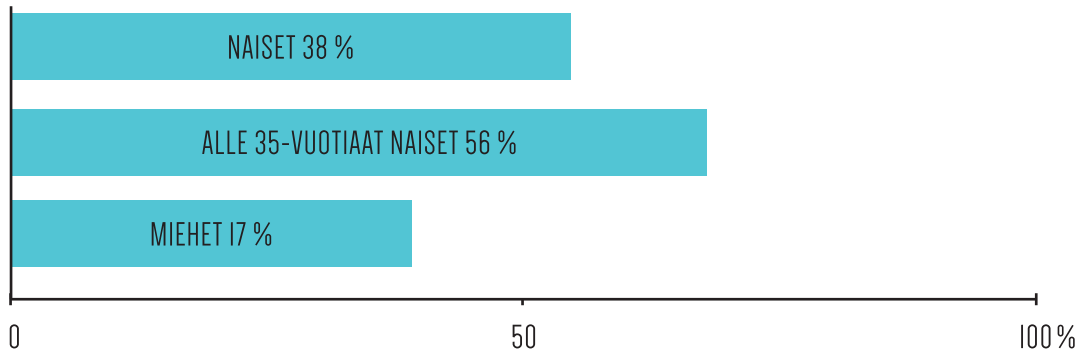
7.1.1 Seksuaalisen häirinnän yleisyys ja sukupuolittuneisuus

Sekä kotimaiset tutkimukset että eurooppalainen vertailu osoittavat, että seksuaalinen häirintä on edelleen yleistä Suomessa. Vaikka #MeToo-

keskustelu käynnisti laajemman yhteiskunnallisen keskustelun seksuaalisesta häirinnästä, häirintä ei ole uusi ilmiö Suomessa: Euroopan perusoikeusviraston (FRA) vuonna 2014 tekemän EU-maita vertailevan haastattelututkimuksen mukaan seksuaalista häirintää oli kokenut ainakin kerran elämässä 71 % suomalaisista naisista 15 vuotta täytettyään ja viimeisen 12 kuukauden aikana joka neljäs nainen (23 %). Kyselyyn vastanneista suomalaisista naisista 47 % ilmoitti kokeneensa 15 vuotta täytettyään fyysistä tai seksuaalista väkivaltaa. Häirintä ja väkivalta ovat Suomessa yleisempiä kuin EU:ssa keskimäärin.¹⁵⁸

Seksuaalisen ahdistelun ja väkivallan tapauksista ilmoitetaan poliisille vain noin 20 %. (Oikeusministeriö, 2018)

¹⁵⁸ FRA (2014b). Tutkimukseen haastateltiin 1500 suomalaista; koko tutkimuksen N = 42 000.



KUVIO 4. Seksuaalista häirintää kahden viime vuoden aikana kokeneet *

*Tasa-arvobarometri 2017 (n = 1678)

Tasa-arvobarometri 2017 mukaan suomalaisista naisista 38 % ja miehistä 17 % koki seksuaalista häirintää kahden kyselyä edeltäneen vuoden aikana.¹⁵⁹ Kaikista eniten häirintää olivat kokeneet alle 35-vuotiaat naiset: yli puolella (56 %) naisista oli häirintäkokemuksia. Seksuaalinen häirintä on ilmennyt yleisimmin

- loukkaavina kaksimielisinä vitseinä tai härskeinä puheina (naiset 28 % / miehet 8 %)
- asiattomina vartaloon tai seksuaalisuuteen liittyvinä huomautuksina (naiset 24 % / miehet 8 %)
- fyysisenä ei-toivottuna lähentelynä (naiset 15 % / miehet 6 %) tai
- seksin ehdottamisena epäasiallisessa yhteydessä (naiset 11 % / miehet 5 %).

Naiset olivat kohdanneet kaikkia seksuaalisen häirinnän muotoja useammin kuin miehet. Naisten kokemassa häirinnässä tekijä on useimmiten mies, kun taas miesten kokemassa häirinnässä tekijät ovat sekä naisia että miehiä.

Seksuaalisen häirinnän kohteeksi joutuminen on ahdistava ja hämmentävä kokemus, josta puhuminen koetaan usein hyvin vaikeaksi. Vain pieni osa häirintätapauksista tulee viranomaisten tietoon. Tasa-arvovaltuutetulle tulee seksuaaliseen häirintään liittyviä asiakasyhteydenottoja vain muutamia vuodessa, mutta tasa-arvovaltuutetun nettisivuilla seksuaalista häirintää käsittelevät sivut ovat olleet jo vuosia luetuimpien sivujen joukossa. Seksuaalista häirintää koskevan tiedon tarve on lisääntynyt #MeToon myötä.

159 Attila – Pietiläinen – Keski-Petäjä – Hokka – Nieminen (2018).

TAULUKKO I. Seksuaalista häirintää käsittelevien sivujen katselut ja vierailut sivulla tasa-arvovaltuutetun nettisivuilla tasa-arvo.fi.

Vuosi	Seksuaalista häirintää käsittelevien sivujen katselut	Seksuaalisesta häirinnästä tietoja etsineet kävijät
2016	601	472
2017	3246	2535
2018 (01.01.-07.10.2018)	3773	2852

7.1.2 Lasten ja nuorten kokema seksuaalinen häirintä ja väkivalta

Seksuaalinen häirintä ja väkivalta loukkaavat lapsen itsemääräämisoikeutta ja altistavat lapsen ikään kuulumattomalle seksuaalisuudelle, johon hänellä ei ole mahdollisuutta antaa suostumustaan.¹⁶⁰

Kouluterveyskysely tuottaa tutkimustietoa päätöksenteon, ohjauksen ja valvonnan tueksi sekä opilashuollon ja koulujen ja oppilaitosten johtamisen kehittämiseksi. Terveyden ja hyvinvoinninlaitos THL on kehittänyt Kouluterveyskyselyä siten, että se voi toimia pohjana pysyville lasten ja nuorten seksuaalisen häirinnän ja väkivallan kokemuksia tarkastelevalle tutkimukselle.¹⁶¹ Tasa-arvovaltuutettu on ollut mukana kehittämässä Kouluterveyskyselyä seksuaalisen häirinnän tutkimisen osalta. Tasa-arvovaltuutettu pitää

THL:n valtakunnallista seksuaalisen häirinnän yleisyyttä tarkastelevaa seurantaa erittäin tärkeänä myös jatkossa, jotta saamme kattavan kuvan siitä, kuinka yleisiä lasten ja nuorten seksuaalisen häirinnän ja väkivallan kokemukset ovat ja kuinka niihin puututaan sekä valtakunnallisella tasolla, kuntatasolla että koulutasolla.

Kouluterveyskysely 2017 tulosten mukaan perusopetuksen 4.- ja 5.-luokkalaisista pojista ja tytöistä 7 % oli kokenut häiritsevää kehon kommentointia tai seksuaalisesti häiritsevää viestittelyä. Sekä pojilla että tytöillä seksuaalisen häirinnän kokemukset lisääntyvät huomattavasti yläluokille siirryttäessä. Seksuaalinen häirintä näyttäytyy nuorten kohdalla jo sukupuolittuneena ilmiönä: tytöillä seksuaalisen häirinnän kokemukset ovat huomattavasti yleisempiä kuin pojilla. Perusopetuksen 8.-9.-luokkalaisista tytöistä kolmannes (30 %) oli kokenut 12 kuu-kauden aikana seksuaalista häirintää (keho- tai seksuaalisuutta loukkaavaa kiusaamista, nimittelyä

160 Ikonen & Halme (2018); Pelastakaa Lapset (2013).

161 Ikonen & Halme (2018).

tai arvostelua tai seksuaalista ehdottelua tai ahdistelua). 8.-9.-luokkalaisista pojista seksuaalista häirintää oli kokenut 12 %. Toiselle asteelle (lukio, ammattioppilaitokset) siirryttäessä seksuaalisen häirinnän kokemusten yleisyys pysyy hyvin samankaltaisena. Lukioden ja ammattioppilaitosten tytöistä 30 % ja pojista 8 % oli kokemuksia seksuaalisesta häirinnästä viimeisen 12 kuukauden ajalta.¹⁶²

Tytöillä seksuaalisen häirinnän kokemukset ovat huomattavasti yleisempiä kuin pojilla.

Suurin osa nuorten tyttöjen kokemasta seksuaalisesta häirinnästä tapahtuu puhelimesta tai internetissä (15–18 % tytöistä kouluasteesta riippuen) tai jossain julkisessa tilassa (12–16 % tytöistä kouluasteesta riippuen). Pojista 3-6 % (kouluasteesta riippuen) oli kokenut seksuaalista häirintää puhelimesta tai internetissä, julkisessa tilassa 2-4 % (kouluasteesta riippuen). Oppilaiden ja opiskelijoiden kokemasta häirinnästä vain pieni osa tapahtuu koulussa. Kouluterveyskyselyn mukaan näyttäisi siltä, että kouluissa tapahtuva häirintä kohdistuu yhtä lailla tyttöihin ja poikiin.¹⁶³

On tärkeää muistaa, että vaikka tytöt joutuvat seksuaalisen häirinnän kohteiksi poikia enemmän, myös pojat kokevat seksuaalista häirintää ja väkivaltaa. Poikia on rohkaistava kertomaan seksuaaliseen häirintään ja väkivaltaan liittyvistä kokemuksistaan ja myös pojille on annettava turvataitoihin liittyvää seksuaalikasvatusta.

162 Ikonen & Halme (2018)

163 Ikonen & Halme (2018)

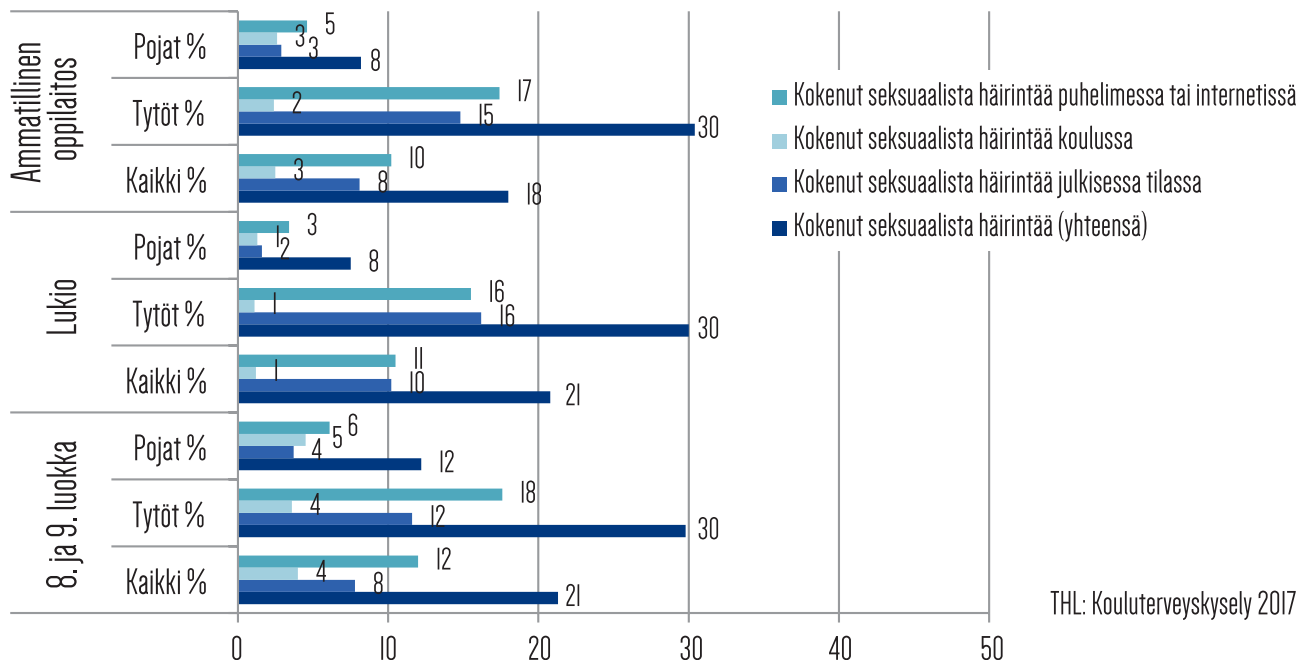
Kouluterveyskysely ei ainakaan toistaiseksi ole selvittänyt muunsukupuolisten nuorten kokemaa seksuaalista häirintää tai väkivaltaa. Tutkimusten perusteella tiedetään, että esimerkiksi transnuoret kokevat selvästi muita enemmän häirintää: jopa 70 % transnuorista on kokenut häirintää¹⁶⁴ (ks. myös s. 82 *Sukupuolen moninaisuus*). Tähän on syytä kiinnittää huomiota myös koulujen ja oppilaitosten tasa-arvosuunnitelmissa.

Jopa 70 % transnuorista on kokenut häirintää.

Tasa-arvovaltuutettu tuotti vuonna 2014 seksuaalista häirintää käsittelevän oppimateriaalin *Ei meidän koulussa* yläkoulujen ja toisen asteen oppilaitosten käyttöön ja käynnisti kouluille ja oppilaitoksille kampanjan seksuaaliseen häirintään puuttumiseksi.¹⁶⁵ Valtuutettu on myös kouluttanut opetusalan henkilökuntaa seksuaalisen häirinnän tunnistamisesta ja siihen puuttumisesta osana häirinnän vastaista työtään. Tasa-arvovaltuutettu korostaa, että kouluilla ja oppilaitoksella tulisi olla selkeä seksuaalista häirintää ja sukupuolen perusteella tapahtuvaa häirintää koskeva ohjeistus. Ohjeistuksesta on hyvä ilmetä, mitä seksuaalinen ja sukupuolen perusteella tapahtuva häirintä on, mitä häirinnän kohteeksi joutunut voi tehdä, kenen puoleen hän voi kääntyä ja miten oppilaitoksen henkilökunnan tulisi tilanteessa toimia. Häirinnän yleisyyttä tulisi myös seurata oppilaitostasolla, jotta nähdään, onko häirintään puututtu ja vähenevätkö häirintätapaukset.

164 Alanko (2014).

165 www.eimeidankoulussa.fi.



KUVIO 5. Perusopetuksen 8. ja 9. luokkaa käyvien oppilaiden sekä toisen asteen 1. ja 2. vuotta käyvien opiskelijoiden kokema seksuaalinen häirintä viimeksi kuluneiden 12 kuukauden aikana

.....

Ei meidän koulussa - seksuaalista häirintää
käsittelevä oppimateriaali kouluille:
www.eimeidankoulussa.fi

.....

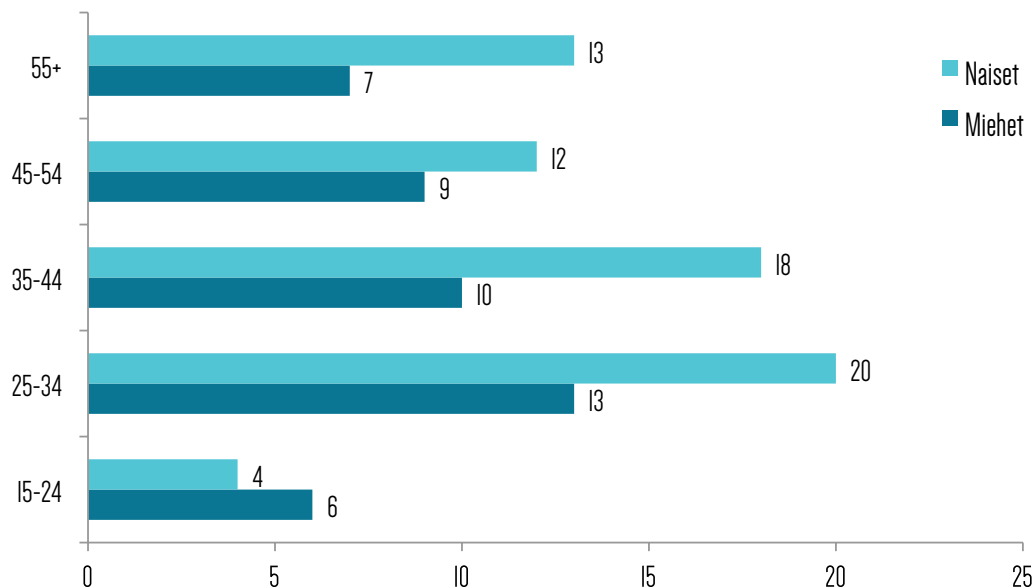
Opetushallitus antoi uuden ohjeistuksen vuonna 2018 oppilaitoksille ja koulutuksen järjestäjille seksuaaliseen häirintään puuttumiseksi. Opetushallituksen *Opas seksuaalisen häirinnän ennalta ehkäisemiseksi ja siihen puuttumiseksi kouluissa ja*

oppilaitoksissa (2018) antaa selkeät toimintaohjeet niin oppilaitosten ammatillisille, opiskelijoille ja huoltajille kuin koulutuksen järjestäjälle.¹⁶⁶

7.1.3 Seksuaalinen häirintä työelämässä

Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n vuonna 2018 Taloustutkimuksella teettämän kyselyn mukaan 12 % naisista ja 2 % miehistä on kokenut

¹⁶⁶ Granskog – Haanpää – Järvinen – Lahtinen – Laitinen – Turunen-Zwinger (2018).



KUVIO 6. Seksuaalista ja/tai sukupuoleen perustuvaa häirintää ja/tai nimittelyä nykyisessä työpaikassa havainneiden päätoimisten palkansaajien osuus ikäryhmän mukaan 2017 (%), N = 797*

*Tasa-arvobarometri 2017

seksuaalista häirintää työssään viimeisten kahden vuoden aikana. Alle 25-vuotiaista naisista häirintää työssään oli kokenut joka neljäs. Työpaikalla häiritsijä oli useimmiten asiakas (60 % tapauksista), toiseksi yleisimmin työtoveri (36 %) tai esimies (16 %) tai joku muu (9 %).¹⁶⁷

Selvityksen mukaan häirinnästä ilmoitetaan vähän: EK:n teettämän selvityksen mukaan 58 % viimeisten kahden vuoden aikana seksuaalista häirintää kokeneista ei ilmoittanut asiasta lainkaan. Yleisin syy ilmoittamatta jättämiseen oli pelko siitä, että asiaa ei otettaisi vakavasti. Toiseksi yleisin syy ilmoittamatta jättämiselle oli pelko mahdollisten hankaluuksien aiheutumisesta itselle.

167 EK (tiedote 13.2.2018).

Tasa-arvobarometri 2017 mukaan yksityisellä sektorilla työskentelevistä naisista suuremmalla osalla oli havaintoja häirinnästä kuin julkisella sektorilla työskentelevillä naisilla. Eniten seksuaalista ja/tai sukupuoleen perustuvaa häirintää ja/tai nimittelyä nykyisessä työpaikassaan olivat tasa-arvobarometrin mukaan havainneet 25–34-vuotiaat työntekijät: naisista joka viidennellä (20 %) oli havaintoja häirinnästä ja miehistäkin yli kymmenellä prosentilla (13 %). Myös 35–45-vuotiaista naisista lähes joka viides oli havainnut työpaikallaan häirintää; miehistä joka kymmenes.¹⁶⁸

Työnantajan tulee huolehtia siitä, ettei työntekijä joutu työelämässä seksuaalisen tai sukupuoleen

168 Attila – Pietiläinen – Keski-Petäjä – Hokka – Nieminen (2018).

perustuvan häirinnän kohteeksi. Työnantajan tulee aktiivisesti seurata, esiintyykö työpaikalla häirintää ja puuttua työpaikalla ilmenevään häirintään oma-aloitteisesti.

Työnantajan menettely voi olla tasa-arvolaisia kiellettyä syrjintää, mikäli työnantaja saatuaan tiedon työntekijän kokemasta häirinnästä laiminlyö velvollisuutensa ryhtyä käytettävissä oleviin toimiin häirinnän poistamiseksi.

Työnantajan tulee myös ennakolta pyrkiä estämään häirintä esimerkiksi tasa-arvosuunnittelun avulla. Laki ei tällä hetkellä edellytä työnantajaa laatimaan toimintaohjeita häirintätilanteiden selvittämiseksi. Ohjeistusta toimintaohjeiden laatimiseen on kuitenkin saatavilla: muun muassa työ- ja elinkeinoministeriön koordinoima valtakunnallinen hanke Työelämä 2020 tuotti vuonna 2018 työpaikoille oppaan *Häirinnästä vapaa työpaikka. Opas seksuaalisen häirinnän ehkäisemiseen ja siihen puuttumiseen*.¹⁶⁹

Olisi tärkeää, että jokaisella työnantajalla olisi toimintaohjeet häirinnän ehkäisemiseksi sekä häirintätilanteiden selvittämiseksi. Nämä ohjeet tulisi sisällyttää osaksi tasa-arvosuunnitelmaa tai tasa-arvosuunnitelmasta tulisi ilmetä ohjeiden olemassaolo ja miten ne ovat työntekijöiden löydettävissä. Tämä velvollisuus olisi myös tarpeen kirjata tasa-arvolain tasa-arvosuunnittelua koskeviin säännöksiin.

Tasa-arvolain 6 §:ää, joka koskee työnantajan velvollisuutta edistää tasa-arvoa, muutettiin vuonna 2005 poistamalla siitä nimenomainen velvoite ehkäistä häirintää. Tilalle tuli velvoite toimia siten, että ennakolta ehkäistään sukupuoleen perustuva syrjintä. Uusi muotoilu kattaa kyllä myös

seksuaalisen ja sukupuoleen perustuvan häirinnän ehkäisemisen, mutta työelämässä tapahtuvan häirinnän yleisyys huomioon ottaen voisi olla perusteltua lisätä lainkohtaan erityinen velvoite ehkäistä seksuaalista ja sukupuoleen perustuvaa häirintää.

7.2 VIHAPUHE

Vihapuhetta on käsitteenä määritelty monin tavoin. Tässä kertomuksessa vihapuhe määritellään Euroopan neuvoston suosituksen¹⁷⁰ mukaisesti:

Vihapuhe

Vihapuheen käsitettä ei määritellä tai käytetä lainsäädännössä, mutta Euroopan neuvoston ministerikomitean suosituksen mukaan *vihapuhe käsittää kaikki ilmaisun muodot, jotka levittävät, yllyttävät, edistävät tai oikeuttavat vihaa uhkaavalla tai loukkaavalla tavalla. Vihapuhe linkittyy läheisesti häirintään*.

Vihapuhetta voi kohdata julkisilla paikoilla, sosiaalisessa mediassa ja internetin keskustelupalstoilla tai kasvokkain. Vihapuhe voi esiintyä myös kuvien, videon tai musiikin muodossa.

Vihapuhe voi olla tasa-arvolaisia kiellettyä syrjintää (seksuaalista tai sukupuoleen perustuvaa häirintää) tai yhdenvertaisuuslaissa kiellettyä syrjintää, rikoslain mukainen rikos (yksittäiseen ihmiseen kohdistuessaan kunnianloukkaus, laitton uhkaus tai vainoaminen; ryhmään kohdistuessa kiihottamista kansanryhmää vastaan) tai muuten yleisesti haitallista ilmaisua.

169 TEM (2018).

170 Council of Europe (2016).

Vihapuhe on sukupuolittunut ilmiö

Seksistinen vihapuhe on loukkaavaa puhetta tai ilmaisua, joka levittää, lietsoo, edistää tai oikeuttaa vihaa sukupuolen perusteella. Se kumpuaa yhteiskunnan valtarakenteista ja tuottaa epätasa-arvoa sukupuolten välille. Seksistinen vihapuhe kohdistuu pääasiassa tyttöihin ja naisiin.

Seksistisen vihapuheen muotoja ovat:

- uhrin syyllistäminen esimerkiksi raiskauksen tai seksuaalisen väkivallan yhteydessä (victim blaming)
- huorittelu (slut-shaming)
- nöyryyttäminen pilkkaamalla tai kritisoidulla toisen kehoa (body-shaming)
- intiimien tai seksuaalisten kuvien jakaminen ilman lupaa
- brutaalit ja seksuaalisoidut uhkaukset kuolemasta, raiskauksesta tai väkivallasta
- ulkonäköön, seksuaalisuuteen, seksuaaliseen suuntautumiseen tai sukupuolirooleihin liittyvät uhkaavat kommentit

Seksistinen vihapuhe voi kohdistua keneen tahansa, mutta erityisen alttiita sille ovat nuoret naiset sekä julkisuudessa toimivat naiset, kuten poliitikot, toimittajat ja tutkijat.¹⁷¹ Oikeusministeriön selvitys 2016 ja Tasa-arvobarometri 2017 vahvistavat käsityksen ilmiön sukupuolittuneesta luonteesta ja naisten alttiudesta joutua vihapuheen kohteeksi.¹⁷²

171 Tasa-arvotiedon keskus, THL (2018).

172 OM (2016); Attila – Pietiläinen – Keski-Petäjä – Hokka – Nieminen (2018).

Tasa-arvovaltuutettu on nostanut vihapuheeseen liittyvän huolensa esiin sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Tasa-arvovaltuutettu on mukana vihapuheen ja viharikosten vastaisessa viranomaistyössä Suomessa ja tekee kansainvälistä yhteistyötä asiassa pohjoismaisessa seksistisen vihapuheen vastaisessa verkostossa (tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusvaltuutetut) sekä Euroopan tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusvaltuutettujen verkostossa Equinetissä (European Network of Equality Bodies). Equinetin jäsenmaiden yhteistyö tähtää eurooppalaisten arvojen, tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden puolustamiseen yhdenvertaisuuden puolustamiseen, vihapuhetta vastustavan vastapuheen tuottamiseen ja vihapuheeseen puuttumiseen.

7.2.1 Vihapuhe ei nauti sananvapauden suojaa

On havaittavissa, että esimerkiksi sosiaalisessa mediassa levitettävän vihapuheen levittäjät tulkitsevan vihapuheen määrittelyn pitkälti mielipidekysymykseksi ja kuuluvan sananvapauden piiriin. Sananvapaus on turvattu Suomen perustuslaissa (12 §) ja muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Sananvapaus ei kuitenkaan ole rajoittamaton. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on huomauttanut, että demokratian kulmakiviin kuuluu tasa-arvo ja suvaitsevaisuus. Demokratiassa voi siten olla välttämätöntä määrätä seuraamuksia tai ryhtyä toimenpiteisiin, kun lausumilla yllytetään suvaitsemattomuuteen perustuvaan vihaan. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on

korostanut, että puheet, jotka saattavat loukata henkilöitä tai henkilöryhmiä, eivät ansaitse sananvapauden suojaa.¹⁷³

Monet kansainväliset ihmisoikeustilannetta valvovat tahot, kuten YK:n ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksia valvovat elimet CERD¹⁷⁴, CEDAW¹⁷⁵, ECRI¹⁷⁶, Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu¹⁷⁷ ja Euroopan neuvoston ministeri-komitea ovat kiinnittäneet huomiota vihapuheen ja viharikosten kasvuun Suomessa ja kehottaneet Suomea tehostamaan vihapuheen ja viharikosten vastaista työtään.¹⁷⁸

Viharikos

Viharikoksella tarkoitetaan yleisesti henkilöä, ryhmää, jonkun omaisuutta, instituutiota tai näiden edustajaa kohtaan tehtyä rikosta, jonka motiivina ovat ennakkoluulot tai vihamielisyys uhrin oletettua tai todellista etnistä tai kansallista taustaa, uskonnollista vakaumusta tai elämäntapaa, seksuaalista suuntautumista, sukupuoli-identiteettiä, sukupuolen ilmaisua tai vammaisuutta kohtaan. (Poliisi.fi)

173 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeustapaukset: *Belkacem v. Belgium; Delfi vs. Estonia; Magyar Tartalomszolgálatok Egyesülete and Index.hu Zrt vs. Hungary; Pihl vs. Sweden*.

174 YK:n rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea, vuonna 2017 (CERD/C/FIN/CO/23).

175 YK:n naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea, vuonna 2014 (CEDAW/C/FIN/CO/7).

176 Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio, vuonna 2013 (ECRI (2013)19).

177 Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu, vuonna 2012 (CommDH(2012)27).

178 Euroopan neuvoston ministeri-komitea, vuonna 2017 (CM/ResCMN(2017)1).

Viharikoksia seurataan Suomessa poliisin valtakunnallisten rikosilmoitustietojen pohjalta. Poliisiammattikorkeakoulu julkaisee vuosittain selvityksen poliisin tietoon tulleista viharikoksista.

7.2.2 Vihapuheen yleisyyttä on selvitetty

Syrjinnän seurantaryhmä¹⁷⁹ teetti maaliskuussa 2016 selvityksen *"Usein joutuu miettimään, miten pitäisi olla ja minne olla menemättä"* vihapuheesta ja häirinnästä ja niiden vaikutuksista eri vähemmistöryhmiin. Selvityksen mukaan vihapuhetta ja häirintää kohdataan erityisesti kaduilla, parkkipaikoilla, puistoissa ja muissa julkisissa paikoissa. Toiseksi yleinen paikka vihapuheen kohteeksi joutumiselle oli internet, erityisesti sosiaalinen media ja yleiset keskustelupalstat. On kuitenkin syytä huomata, että selvitys ei tarkastellut ilmiötä sukupuolinäkökulmasta.¹⁸⁰

Tasa-arvobarometrissä 2017 kysyttiin ensimmäistä kertaa tutkimukseen vastanneilta (n = 1678) sukupuoleen liittyvästä vihapuheesta, jolla tarkoitetaan halventavaa tai uhkaavaa puhetta tai kirjoittelua. Vihapuhe oli määritelty nimenomaan sukupuoleen liittyväksi yleisen vihapuheen sijaan. Tasa-arvobarometrin mukaan naiset ovat kohdanneet sukupuoleen liittyvää vihapuhetta enemmän kuin miehet viimeisten kahden vuoden aikana. Kaikista naisista 15 % oli kokenut sukupuoleen liittyvää vihapuhetta, miehistä 8 %.¹⁸¹

179 Valtioneuvoston syrjinnän seurantajärjestelmän toimeenpanosta ja kehittämisestä vastaa syrjinnän seurantaryhmä (oikeusministeriö), jossa myös tasa-arvovaltuutettu on jäsenenä.

180 OM (2016).

181 Attila – Pietiläinen – Keski-Petäjä – Hokka – Nieminen (2018).

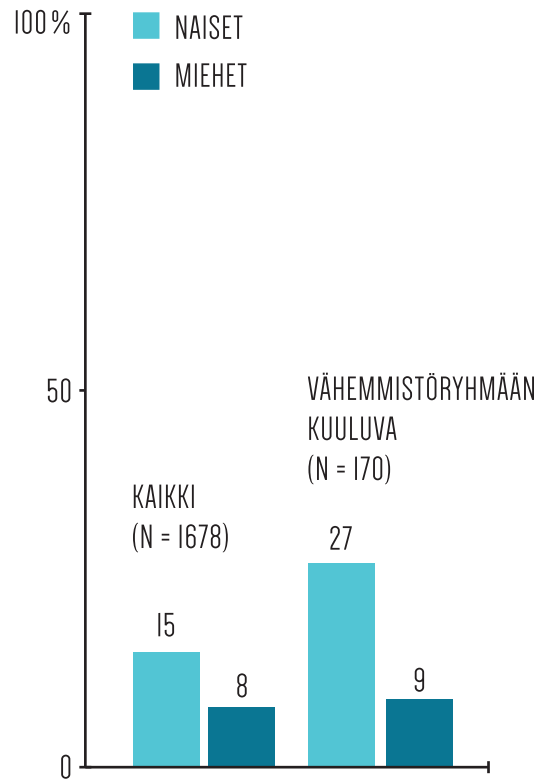
Nuoremmissa ikäryhmissä koetaan enemmän sukupuoleen liittyvää vihapuhetta. Viidennes (20 %) sekä alle 35-vuotiaista naisista että 35–54-vuotiaista naisista oli kokenut vihapuhetta; sitä vanhemmista 12 %. Alle 35-vuotiaista miehistä vihapuhetta oli kokenut 12 %, 35–54 -vuotiaista 6 % ja sitä vanhemmista naisista 4 %.

Tasa-arvobarometri 2017 mukaan johonkin vähemmistöön kuuluminen on altistanut vihapuheelle erityisesti naisia. Johonkin vähemmistöryhmään, kuten uskonnolliseen, etniseen, kielitai seksuaalivähemmistöön kuuluvista naisista yli 27 % oli kokenut vihapuhetta. Vähemmistöryhmään kuuluvista miehistä sukupuoleen liittyvää vihapuhetta oli kokenut 9 %.

Vihapuheen kohteeksi joutuminen aiheuttaa myös väkivallan pelkoa ja vaikuttaa yleiseen turvallisuuden tunteeseen. Sekä vihapuheen että väkivallan pelko ovat vaikuttaneet ihmisten toimintaan rajoittavasti: neljännes väkivaltaa pelänneistä naisista ja viidennes miehistä oli vähentänyt iltamenojaan pelon vuoksi. Vihapuheen pelon takia käytöstään muuttaneita oli lähes yhtä paljon kuin vihapuhetta kokeneita.¹⁸²

Seksuaali- ja sukupuolivähemmistöt ovat alttiita vihapuheelle ja viharikoksille ja kohtaavat erityisesti sukupuolta halventavaa vihapuhetta.¹⁸³ Poliisiammattikorkeakoulun katsaus vuodelta 2018 toteaa, että uhrin oletettuun tai todelliseen seksuaaliseen suuntautumiseen, sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun perustuvien viharikosil-

moitusten määrä nousi vuonna 2017 viidellä prosentilla vuodesta 2016.



Naiset ovat kohdanneet sukupuoleen liittyvää vihapuhetta enemmän kuin miehet viimeisen kahden vuoden aikana

Tasa-arvobarometri 2017

182 Attila – Pietiläinen – Keski-Petäjä – Hokka – Nieminen (2018).

183 OM (2016).

7.2.3 Rikoslaisissa puutteita sukupuolinäkökulmasta

Vihapuheeseen liittyy oikeudellisia haasteita: oikeuskäytäntö vihapuheesta on vähäistä, ja siihen liittyy sananvapauden rajojen ymmärtäminen ja suhde perusoikeuspunnintaan.¹⁸⁴ Osa vihapuheesta on rangaistavaa. Jos vihapuhe kohdistuu yksilöön, kyseessä voi olla kunnianloukkaus tai laitton uhkaus. Ryhmään kohdistuessaan vihapuhe voi rikoksena täyttää esimerkiksi rikoslain 11 luvun 10 §:n tunnusmerkistön (kiihottaminen kansanryhmää vastaan):

10 § (13.5.2011/511)

Kiihottaminen kansanryhmää vastaan

Joka asettaa yleisön saataville tai muutoin yleisön keskuuteen levittää tai pitää yleisön saatavilla tiedon, mielipiteen tai muun viestit, jossa uhataan, panetellaan tai solvataan¹⁸⁵ jotakin ryhmää rodun, ihonvärin, syntyperän, kansallisen tai etnisen alkuperän, uskonnon tai vakaumuksen, seksuaalisen suuntautumisen tai vammaisuuden perusteella taikka niihin rinnastettavalla muulla perusteella, on tuomittava kiihottamisesta kansanryhmää vastaan sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

184 OM (2018).

185 Uhkaavalla, solvaavalla tai panettelevalla ilmaisulla tarkoitetaan 1) ryhmään kohdistuvan väkivallan tai syrjinnän pitämistä toivottavana tai hyväksyttävänä; 2) ihmisten vertaamista eläimiin tai loisiin tai 3) tietyn ryhmän yleistämistä rikollisiksi tai alempiarvoisiksi.

Näille perusteille on yhteistä se, että ne muodostuvat joko ihmisen syntyperäistä ominaisuuksista tai ominaisuuksista, jotka muuten liittyvät ihmiseen tämän tahdosta riippumatta. Joidenkin perusteiden osalta henkilö itse valitsee, kuuluuko hän näin määräytyvään ryhmään (esim. uskonto tai vakaumus).¹⁸⁶

Rikosoikeudellisesti asian ytimessä on väkivallalla uhkaaminen ryhmään kuulumisen perusteella. Tunnusmerkistössä ei kuitenkaan huomioida sukupuolta vastaavana perusteena. Tunnusmerkistö on rakennettu vähemmistöryhmään kuulumisen varaan.¹⁸⁷ Tällä hetkellä vihapuheeseen pääasiallisesti sovellettava rikosnimike, kiihottaminen kansanryhmää vastaan, ei siis huomioi naisvihaa tai sukupuoleen perustuvaa vihapuhetta. Pohjoismaisen selvityksen *Hat och hot på nätet* (2017) mukaan perusteluna on usein ollut, että naiset eivät muodosta vähemmistöryhmää, joka tarvitsisi syrjintäsuojaa vähemmistöryhmien tavoin. Selvityksen mukaan pohjoismaisessa rikoslainsäädännössä ei ole tunnistettu sukupuoleen mahdollisesti liittyvää uhkaa.¹⁸⁸

186 Valtakunnansyyttäjä (2012).

187 Valtakunnansyyttäjänviraston työryhmän raportti (2012) tarkastelee säännöksen soveltamisesta valtaviestöön: "Lain esitöiden mukaan säännös antaa suojaa ennen kaikkea sellaisille vähemmistöryhmille, jotka yleensä ovat yhteiskunnassa sosiaalisesti heikommassa asemassa ja sen vuoksi erityisen suojan tarpeessa. Säännöksen sanamuoto ei poissulje sen soveltamista lausumiin, joita kohdistetaan valtaviestöä vastaan. Kynnys säännöksen soveltamiseen tällaisiin lausumiin on kuitenkin varsin korkea, kun otetaan huomioon esitöissä säännökseen liitetty vähemmistöjä suojaava tarkoitus. -- Säännös voinee tulla sovellettavaksi valtaviestöön kohdistuvan teon osalta lausuman ollessa erityisen vakava (esim. suoranainen väkivaltaan yllyttäminen)." (Valtakunnansyyttäjä (2012)).

188 Bladini (2017).

7.2.4 Viranomaisyhteistyötä tarvitaan

Oikeusministeriön tekemän kartoituksen (2018) mukaan vihapuheen ja viharikosten vastainen toimintavihapuheen ja viharikosten tunnistamiseksi, ehkäisemiseksi ja niihin puuttumiseksi on hyvin monimuotoista ja siinä on mukana monenlaisia toimijoita.¹⁸⁹ Kokonaiskoordinaatio kuitenkin puuttuu. Myös vihapuheen ja viharikosten vastaista viranomaisyhteistyötä on aloitettu viimeisten vuosien aikana. Oikeusministeriön kaksivuotisen *Against Hate* -hankkeen (1.12.2017–30.11.2019) tavoitteena on viharikosten ja vihapuheen vastaisen työn kehittäminen viranomaisten kesken, viharikosraportoinnin kehittäminen sekä viranomaisten, erityisesti syyttäjän, poliisin, tuomareiden vihapuheen ja viharikosten vastaisten toimintavalmiuksien vahvistaminen sekä viharikosten uhrien tukipalveluiden kehittäminen. On tärkeää, että vihapuheen ja viharikosten vastaista viranomaisyhteistyötä jatketaan myös hankkeen päätyttyä ja siihen osoitetaan riittävät resurssit.

Kaikessa vihapuheeseen ja viharikoksiin liittyvässä viranomaisyhteistyössä tulisi olla mukana sukupuolinäkökulma. Tämä koskee sekä näihin ilmiöihin liittyvää tietoa ja tutkimusta että niiden vastaisia toimintaohjelmia tms. toimenpiteitä (mm. ministeriöiden teettämät vihapuheselvitykset ja turvallisuusselvitykset). Sukupuolittunut (sukupuoleen ja sukupuoli-identiteettiin ja sukupuolen ilmaisuun perustuva) vihapuhe on

otettava vakavasti yhtenä yhteiskunnassa esiintyvän vihan muotona.

Sukupuoleen, sukupuoli-identiteettiin ja sukupuolen ilmaisuun perustuvasta vihapuheesta tarvitaan säännöllistä tutkimusta Suomessa. Vihapuheeseen liittyvää tutkimusta olisi kehitettävä siten, että se kattaa kaikki haavoittuvat ryhmät.

Eri viranomaisten (mm. poliisit ja tuomarit) valmiuksia ja osaamista vihapuheen ja viharikosten tunnistamiseksi, ehkäisemiseksi ja niihin puuttumiseksi on lisättävä. Lisäksi potentiaalisten uhrien tietoisuutta muun muassa tarvittavista tukipalveluista on lisättävä.

7.3 NAISIIN KOHDISTUVA VÄKIVALTA

Naisiin kohdistuva väkivalta on merkittävä tasa-arvo-ongelma Suomessa. Väkivallan muodot, motiivit ja yleisyys vaihtelevat voimakkaasti sukupuolen mukaan. Eniten väkivaltaa kokevat miehet, sillä suurin osa väkivallasta on miesten keskinäistä väkivaltaa. Seksuaalinen väkivalta ja parisuhdeväkivalta puolestaan kohdistuvat tyypillisesti naisiin. Sukupuolten välisen erojen takia väkivalta on hyvin sukupuolittunut ilmiö.¹⁹⁰ Havainnollistavana ääriesimerkkinä voidaan pitää parisuhdeväkivallan vakavinta

¹⁸⁹ OM (2018).

¹⁹⁰ Ks. esim. FRA (2014b); Tilastokeskus (2016); EIGE (2017).

muotoa, kuolemaan johtavaa parisuhdeväkivaltaa. Suomessa vuosina 2010–2017 kaikista täysikäisistä henkirikoksen uhreiksi joutuneista naisista suurin osa, 60 %, kuoli entisen tai nykyisen miespuolisen parisuhdekumppanin surmaamana. Kyseinen henkirikostyyppi on Suomessa toiseksi yleisin. Henkirikosten miesuhreista puolestaan vain 7 % kuoli naispuolisen parisuhdekumppanin surmaamana.¹⁹¹

Tasa-arvovaltuutettu ottaa tasa-arvon edistämistehtävänsä puitteissa kantaa ja antaa toisille viranomaisille lausuntoja aiheeseen liittyen. Tasa-arvovaltuutetun näkemyksiä kansallisesta tilanteesta kysytään myös kansainvälisillä areenoilla; esimerkiksi CEDAW-komitea ja Istanbulin sopimuksen toimeenpanoa valvova GREVIO-asiantuntijaryhmä tekevät yhteistyötä tasa-arvovaltuutetun kanssa arvioidessaan Suomen toimia sopimusvelvoitteiden noudattamisessa. Myös tasa-arvoviranomaisten eurooppalainen verkosto Equinet on alkanut kiinnittää enenevässä määrin huomiota naisiin kohdistuvaan väkivaltaan.

7.3.1 Naisiin kohdistuva väkivalta on ihmisoikeuskysymys

Kansainväliset ihmisoikeustoimijat ovat 1990-luvulta alkaen pitäneet naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ihmisoikeuskysymyksenä ja sukupuoleen perustuvana syrjintänä. Moni naisiin kohdistuva tyypillinen väkivallan muoto on pitkään ollut monissa maissa sallittua, ja Suomessakin useat

lakiuudistukset on toteutettu verrattain myöhään. Vaikka valtaosa naisiin kohdistuvasta väkivallasta – varsinkin Suomen kaltaisissa vauraissa ja vakaissa länsimaissa – tapahtuu yksityisten henkilöiden välillä perheessä ja parisuhteessa, valtiolla katsotaan olevan kansainvälisoikeudellinen velvollisuus torjua tehokkaasti tyypillisiä naisiin kohdistuvan väkivallan muotoja. Syrjintää ei katsotakaan tapahtuneen esimerkiksi väkivaltaisessa parisuhteessa elävien perheenjäsenten välillä, vaan valtion katsotaan syrjivän naisia, jos kansallinen lainsäädäntö ja viranomaiset eivät torju mahdollisimman tehokkaasti naisiin kohdistuvaa väkivaltaa eli valtio laiminlyö huolellisuusvelvoitteensa.¹⁹² Kansallisia toimia arvioidaan niin ennaltaehkäisyyn, uhrien suojelun kuin väkivallantekijöiden rankaisemisen näkökulmasta.

YK:n naisten syrjinnän vastaisen sopimuksen (CEDAW) noudattamista valvova komitea (CEDAW-komitea) ja Euroopan ihmisoikeus-sopimuksen (EIS) noudattamista valvova Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) ovat arvioineet toistuvasti sopimusvaltioiden toimintaa parisuhdeväkivaltaa ja seksuaalista väkivaltaa koskevista tapauksista. CEDAW-komitea antoi keväällä 2018 ensimmäisen Suomea koskevan yksilövalitusratkaisun *J.J. v Finland*, jossa arvioitiin huoltajuusriitaa ja lapsen isän äitiin kohdistamaa väkivaltaa. Komitea totesi Suomen laiminlyöneen sopimusvelvoitteitaan, koska kansalliset viranomaiset eivät huomioineet parisuhdeväkivaltaa päättäessään lapsen huoltajuudesta. CEDAW-komitea on vaatinut Suomen raportoivan

192 Ei siis ole merkitystä sillä, että tasa-arvolain soveltamisalan ulkopuolelle on nimenomaisesti rajattu perheenjäsenten väliset ja muut yksityiselämän piiriin kuuluvat suhteet.

191 Lehti (2018).

toimenpiteistä, joihin se on tapauksen johdosta ryhtynyt.¹⁹³

Kansainvälisen oikeuskäytännön ja sopimusten tulkintasuositusten lisäksi Euroopan neuvoston jäsenvaltiot hyväksyivät uuden, nimenomaisesti naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumista koskevan ihmisoikeussopimuksen (Istanbulin sopimus) vuonna 2011.¹⁹⁴ Suomen osalta sopimus tuli voimaan 2015. Istanbulin sopimuksen edellyttämät kansalliset lainsäädäntö- ja muut toimenpiteet ovat olleet Suomessa kiistanalaisia ratifiointiprosessista alkaen.¹⁹⁵ Ratifioinnin jälkeen kansallisia toimenpiteitä naisiin kohdistuvan väkivallan torjumiseksi on arvioitu ja suunniteltu lähinnä Istanbulin sopimuksen valossa, sivuuttaen muut kansainväliset velvoitteet ja kehitystrendit, kuten CEDAW-komitean tulkintakäytäntö ja vihapuheen ja häirinnän näkyväksi tuleminen julkisessa keskustelussa.

7.3.2 Naisiin kohdistuvan väkivallan vastainen työ Suomessa

Suomen viimeisin kansallinen naisiin kohdistuvan väkivallan vastainen toimintaohjelma päättyi vuonna 2015.¹⁹⁶ Toimintaohjelman vaikutuksia ja onnistuneisuutta arvioitiin vuonna 2016.

193 J.J. v. Finland (103/2016).

194 Ministerikomitea avasi sopimuksen allekirjoituksille toukokuussa 2011 Istanbulissa. Sopimus tuli voimaan huhtikuussa 2014, kun Andorra ratifioi sen kymmenentenä sopimusvaltiona.

195 Ratifiointityöryhmän loppuraportti ja sen liitteenä olevat eriävät mielipiteet. UM (2013).

196 STM (2010a).

Arvion mukaan Suomessa tulee panostaa nykyistä selvästi enemmän väkivallan ennaltaehkäisyyn, uhrien tukipalvelujen parantamiseen sekä väkivallantekijöiden vastuuttamiseen ja tukemiseen pois väkivallasta. Tämä edellyttää tehokasta poikkihallinnollista viranomaisyhteistyötä, peruspalveluista vastaavien kunta- ja aluetason viranomaisten osallistumista ja yhteistyön hyvää koordinointia. Lainsäädäntö, rikoslaki mukaan lukien, tulisi nähdä osana väkivaltaan puuttumisen keinovalikoimaa.¹⁹⁷

Suomen suurimmaksi heikkoudeksi naisiin kohdistuvan väkivallan osalta arvioitiin jo vuonna 2009 hallituksen tasa-arvoselonteon laatimisen yhteydessä hankkeiden määräaikaisuus ja tavoitteiden hallituskausikohtaisuus. Hallituksen tavoitteiden ja toimenpiteiden välillä on vallinnut epäsuhta, eikä toimenpiteille ole varmistettu riittäviä resursseja.¹⁹⁸ Kansallinen, kokonaisvaltainen naisiin kohdistuvan väkivallan vastainen strategia, jossa ilmiötä lähestyttäisiin ihmisoikeus- ja tasa-arvo-ongelmana, puuttuu edelleen.

Tällä hetkellä Suomessa on Istanbulin sopimuksen toimeenpanon toimintaohjelma vuosille 2018–2020. Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunta (NAPE) 2017–2020 vastaa toimintaohjelmasta ja koordinoi viranomaistoimintaa valtioneuvostotasolla. Koordinaatiosta puuttuu kunta- ja aluetaso, samoin kansalaisjärjestöt, jotka vastaavat monista väkivallan uhreille ja tekijöille suunnatuista palveluista. Toimintaohjelma ja toimikunnan tehtävät ovat huomattavasti vuoden 2016 arviointiraportin suosituksia suppeammat.

197 Törmä & Pentikäinen (2016).

198 Riski (2009).

Niin hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2016–2019, kansallinen perus- ja ihmisoikeuksien toimintaohjelma 2017–2019 kuin Istanbulin sopimuksen toimeenpanon toimintaohjelma 2018–2020 sivuuttavat kansallisen lainsäädännön kokonaistarkastelun ja soveltamiskäytännön arvioinnin naisiin kohdistuvan väkivallan torjumisen näkökulmasta.¹⁹⁹ Esimerkiksi rikoksen tekijän ja uhrin välinen läheinen suhde, kuten parisuhde tai sukulaisuus, tulisi nimenomaisesti huomioida rikoslaissa. Näin ei Suomessa kuitenkaan ole, vaikka Istanbulin sopimus velvoittaa tähän selväsanaisesti. Myöskään esimerkiksi väkivaltarikosten tuomioista ei ole empiiristä tietoa siltä osin, otetaanko uhrin ja tekijän välinen suhde huomioon rangaistuksen mittaamisessa. Seksuaalirikoksia koskevan rikoslain 20 luvun uudistaminen tai edes raiskauksen tunnusmerkistön muuttaminen suostumusperusteiseksi eivät sisälly politiikkaohjelmiin. CEDAW-komitea on kuitenkin kehottanut Suomea viimeksi 2014 muuttamaan raiskauksen tunnusmerkistöä ja nyt myös Istanbulin sopimus velvoittaa Suomea muuttamaan rikoslakia tältä osin.²⁰⁰

Istanbulin sopimuksen toimeenpanoon on suunnattava riittävät resurssit.

Raiskauksen tunnusmerkistö tulisi muuttaa suostumusperusteiseksi ja selvittää yleisemmin rikoslain RL 20 luvun uudistamista.

Sukupuoli rikoksen motiivina tulisi lisätä rikoslain rangaistuksen koventamisperusteeksi.

Tulisi selvittää, miten parhaiten huomioida rikoslaissa väkivallanteon erityinen moitittavuus, kun uhri ja tekijä ovat toisilleen läheisiä (perheenjäseniä tai parisuhteessa).

199 STM (2016); OM (2017); STM (2017).

200 (CEDAW/C/FIN/CO/7).

7.4 SUOSITUKSET

- **Lainsäädäntöä tulisi kehittää siten, että se tunnistaa esimerkiksi sukupuolittuneen vihapuheen ja viharikokset sekä naisiin kohdistuvan väkivallan. Selvitetään esimerkiksi, tulisiko kiihottaminen kansanryhmää vastaan -rikoksen tunnusmerkistöön kirjata sukupuoli, sukupuoli-identiteetti ja sukupuolen ilmaisu.**
- **Raiskauksen tunnusmerkistöä tulisi muuttaa pakkoon perustuvasta väkivallankäytöstä suostumusperustaiseksi.**
- **Istanbulin sopimuksen toimeenpanoon on suunnattava riittävät resurssit.**
- **Rikosten säännöllinen tilastointi ja analysointi uhrin ja tekijän sukupuolen sekä näiden keskinäisen suhteen mukaan tulisi olla osa sukupuolten tasa-arvon tilan arviointia.**
- **Suomessa on toteutettava säännöllisesti toistuva sukupuolittunutta väkivaltaa kartoittava kyselytutkimus, erityisesti uhritutkimus, jossa huomioidaan naisten ja miesten lisäksi sukupuolen moninaisuus.**

8 SUOSITUKSET

TASA-ARVO TYÖELÄMÄSSÄ

- Tulee toteuttaa perhevapaaudistus, jolla lisätään merkittävästi isille kiintiöityjä vapaita ja lisätään vapaiden käytön joustavuutta.
- Subjektiivinen päivähoito-oikeus tulee palauttaa kaikkien lasten oikeudeksi.
- Yhteiskunnan tulee varmistaa, ettei työtön työnhakija menetä työttömyyspäivärahaetuuksia sen vuoksi, ettei hän ole voinut ottaa vastaan tarjottua työtä lapsen hoitopaikan puutteen takia. Myös pienten koululaisten vuorohoidon järjestämismahdollisuus tulee ottaa huomioon, kun arvioidaan esimerkiksi työnhakijan mahdollisuutta ottaa työtä vastaan.
- Tasa-arvolain hyvityssäännös tulee ulottaa myös syrjintään, joka tapahtuu valintapäätöstä edeltävän työhönottoprosessin aikana.
- Työntekijällä, joka epäilee tasa-arvolain vastaista syrjintää palkkauksessa, tulee olla oikeus saada työnantajalta verrokin tai verrokkien palkkatiedot.

RASKAUS- JA PERHEVAPAASYRJINTÄ

- Palvelussuhdelainsäädännössä tulee olla kieltö jättää määräaikainen palvelussuhde uusimatta raskauden tai perhevapaan perusteella sekä kieltö rajoittaa se kestäämään vain äitiys- tai vanhempainvapaan alkuun.
- Vuokratyössä tulee selvittää vuokrausyrityksen ja käyttäjäyrityksen välistä vastuunjakoa silloin, kun käyttäjäyrityksen syrjivä menettely vaikuttaa työntekijän työn jatkumiseen, ja näissä tapauksissa ulottaa hyvitysvastuun käyttäjäyritykseen.
- Raskaus- ja perhevapaasyrjinnän ehkäiseminen tulisi ottaa osaksi seuraavaa hallituksen tasa-arvo-ohjelmaa.

TASA-ARVOSUUNNITTELU JA PALKKAKARTOITUS

- Tasa-arvosuunnitelman laatimiselle tulisi olla tasa-arvolaisissa vain yksi aikataulu.

- Tasa-arvolakiin tulisi sisällyttää maininta henkilöstöpoliittisen tasa-arvosuunnitelman ja henkilöstöpoliittisen yhdenvertaisuussuunnitelman yhdistämisen mahdollisuudesta. Tulisi harkita, voiko maininnan tasa-arvosuunnitelman sisällyttämisestä henkilöstö- ja koulutussuunnitelmaan tai työsuojelun toimintaohjelmaan poistaa.
- Palkkakartoituksen tarkoituksena on selvittää, ettei saman työnantajan palveluksessa olevien samaa tai samanarvoista työtä tekevien naisten ja miesten välillä ole perusteettomia palkkaeroja. Palkkakartoitussäännöstä tulisi selkiyttää niin, että tämä tarkoitus huomioitaisiin nykyistä paremmin vertailuryhmien ja käsiteltävien palkkatietojen valinnassa.
- Työntekijöiden valitsemien edustajien tulee voida osallistua palkkakartoituksen kaikkiin vaiheisiin. Heillä tulisi olla käytössään palkkakartoituksen tekemisen edellyttämät tiedot kaikista henkilöstö- ja työntekijäryhmistä sekä tarvittaessa myös yksittäisten työntekijöiden palkkatiedot.
- Jokaisella työnantajalla tulee olla häirintätilanteita koskevat ohjeet. Ne tulee sisällyttää osaksi tasa-arvosuunnitelmaa tai tasa-arvosuunnitelmasta tulee ilmetä ohjeiden

olemassaolo ja miten ne ovat työntekijöiden löydettävissä. Tämä velvollisuus tulisi myös kirjata tasa-arvolain tasa-arvosuunnittelua koskeviin säännöksiin.

TASA-ARVO OPPILAITOKSISSA

- Tasa-arvosuunnittelun toimivuus peruskouluissa tulisi selvittää. Selvityksessä tulisi huomioida myös perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa olevan tasa-arvon edistämismääräysten toteutuminen.
- Tasa-arvon edistämiseen liittyvät kysymykset tulee sisällyttää nykyistä vahvemmin opettajankoulutukseen ja opettajien täydennyskoulutukseen.
- Oppilaitoksilla ja opetuksen ja koulutuksen järjestäjillä tulee olla velvollisuus seurata seksuaalisen häirinnän yleisyyttä ja toimenpiteiden tehokkuutta kouluissa ja oppilaitoksissa mm. Kouluterveyskyselyn koulukohtaisten tietojen avulla.
- Oppimiseroja ja niiden syitä on edelleen tutkittava ja analysoitava. Oppimiserojen kaventamiseen on kiinnitettävä huomiota jatko-opintomahdollisuuksien turvaamiseksi ja syrjäytymisen ennaltaehkäisemiseksi.

TRANS- JA INTERSUKUPUOLISTEN ASEMA

- Vaatimus lisääntymiskyvyttömyydestä on poistettava translain sukupuolen vahvistamisen edellytyksistä.
- Sukupuolen oikeudellinen vahvistaminen on erotettava lääketieteellisistä arvioinneista, sukupuoliristiriidan diagnosoinnista ja lääketieteellisistä hoidoista. Samalla oikeus sukupuoliristiriidan lääketieteelliseen hoitoon pitää turvata sitä tarvitseville osana julkisia terveyspalveluja.
- Intersukupuolisten lasten lääketieteellisesti tarpeeton sukuelinkirurgia on lopetettava.

SEKSUAALINEN HÄIRINTÄ, VIHAPUHE JA SUKUPUOLITTUNUT VÄKIVALTA

- Lainsäädäntöä tulee kehittää siten, että se tunnistaa sukupuolittuneen vihapuheen ja naisvihaan perustuvat rikokset. Esimerkiksi selvitetään, tulisiko sukupuoli, sukupuoli-identiteetti ja sukupuolen ilmaisu kirjata kiihottaminen kansanryhmää vastaan -rikoksen tunnusmerkistöön.

- Rikoslakia ja rikosoikeusjärjestelmää on arvioitava ja kehitettävä kokonaisvaltaisesti tavoitteena naiseen kohdistuvan vihapuheen ja väkivallan vähentäminen. Esimerkiksi seksuaalirikoksia koskeva 20 luku pitää arvioida sukupuolinäkökulmasta.
- Raiskauksen tunnusmerkistö tulee muuttaa suostumuksen puutteeseen perustuvaksi.

TASA-ARVOVALTUUTETUN RESURSSIT

- Tasa-arvolain velvoitteiden ja kansalaisten oikeusturvan toteutumisen sekä sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen kannalta on tärkeää, että tasa-arvovaltuutetulla lakia valvovana viranomaisena on tehtäviensä hoitamiseen riittävät resurssit. Nykyisellään valtuutetun tehtävien ja resurssien välillä on selvä kuilu.

LÄHTEET

KIRJALLISUUS

Alanko, K. (2014). Mitä kuuluu sateenkaarinuorille Suomessa? Verkkojulkaisuja 72. Seta-julkaisuja 23. Nuorisotutkimusverkosto/ Nuorisotutkimusseura & Seta.

Attila, H. – Pietiläinen, M. – Keski-Petäjä, M. – Hokka, P. – Nieminen, M. (2018). Tasa-arvobarometri 2017. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 8/2018. Sosiaali- ja terveysministeriö.

Bladini, M. (2017). Hat och Hot på Nätet. En kartläggning av den rättsliga regleringen i Norden från ett jämställdhetsperspektiv. NIKK.

Halme, N. – Hedman, L. – Ikonen, R. – Rajala, R. (2018). Lasten ja nuorten hyvinvointi 2017. Kouluterveyskyselyn tuloksia. Työpaperi 15/2018. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Huotari, K. & Pitkänen, S. (2013). Selvitys määräaikaisten sopimusten yleisyydestä ja tiedottamisesta vuokratyössä. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 16/2013. Työ- ja elinkeinoministeriö.

Härkönen (2017). Yksinhuoltajuus ja syrjäytymisen uhka. Asiantuntijapuheenvuoro. Kelakanava, julkaistu 11.4.2017. <https://www.youtube.com/watch?v=Rcc8k3qYrYA>

Ihmisoikeuskeskus (2018). Sukupuolen oikeudellinen vahvistaminen – Tilanne Suomessa ja lainsäädännön kehityslinjoja Euroopassa. Ihmisoikeuskeskus.

Ikonen, R. & Halme, N. (2018). Lasten ja nuorten kokemus seksuaalinen häirintä ja väkivalta. Kouluterveyskyselyn tuloksia. Tutkimuksesta tiiviisti 6. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Ikävalko, E. (2010). Tasa-arvosuunnitelmien seuranta. Lukioiden, ammatillisten oppilaitosten ja vapaan sivistystyön oppilaitosten tasa-arvosuunnittelu. Opetushallitus.

Julkunen, R. (2009). Työelämän tasa-arvopolitiikka. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:53. Sosiaali- ja terveysministeriö.

Kinnunen, M. & Korvajärvi, P. (1996). Johdanto: naiset ja miehet työelämässä. Teoksessa Kinnunen, M. – Korvajärvi, P. (toim.): Työelämän sukupuolistavat käytännöt, s. 9–19. Vastapaino.

Kllokoqi-Bublaku, E. (2017). Kauppojen aukioloaikojen vapauttamisen vaikutukset työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen. Kyselytutkimuksen raportti. Julkaisuja 2/2017. Palvelualojen ammattiliitto PAM.

KPMG & WoM (2018). Onko Suomi maailman turvallisimaa kaikille? Turvallisuuden toteutuminen eri sukupuolien ja väestöryhmien kannalta. Raportti. KPMG Oy Ab.

Laihiala, T. & Ohisalo, M. (2017). Leipäjonot sukupuolisen ja sosiaalisen eriarvoisuuden mittarina. Sosiologia 2/2017, s. 128–148.

Lammi-Taskula, J. – Salmi, M. – Närvi, J. (2017). Isien perhevapaat. Teoksessa Salmi, M. & Närvi, J. (toim.): Perhevapaat, talouskriisi ja sukupuolten tasa-arvo. Raportti 4/2017, s. 105–134. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Lehti, M. (2018). Henkirikoskatsauksia 2016. Katsauksia 28/2018. Helsingin yliopisto: Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti.

Lilja, R. – Asplund, R. – Kauppinen, K. (toim.) (2007). Perhevapaavalmat ja perhevapaiden kustannukset sukupuolten välisen tasa-arvon jarruina työelämässä? Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 69/2007. Sosiaali- ja terveysministeriö.

Maarianvaara, J. (2018). Selvitys palkka-avoimuudesta. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 41/2018. Sosiaali- ja terveysministeriö.

Maczulskij, T. (2017). Työllisyyden ikäpolarisaatio. Talousennuste 2017–2018, s. 17. Palkansaajien tutkimuslaitos.

Nousiainen, K. (2012). Käsitteellisiä välineitä tasa-arvon erittelyyn. Teoksessa Kantola, J. – Nousiainen, K. – Saari, M: Tasa-arvo toisin nähtynä. Oikeuden ja politiikan näkökulmia tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen, s. 31–56. Gaudeamus.

Nummijärvi, A. (2006). Samapalkkaisuuden edistämistoimet tarkastelussa. Oikeus 3/2006, s. 432–436.

Närvi, J. (2017). Perhevapaat työpaikoilla ja työelämässä. Teoksessa Salmi, M. & Närvi, J. (toim.): Perhevapaat, talouskriisi ja sukupuolten tasa-arvo. Raportti 4/2017, s. 135–185. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Närvi, J. (2018). Isä hoitaa – vai hoitaako? Väestökyselyn ja haastattelujen tuloksia isien perhevapaiden käytöstä. Työpäperi 1/2018. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Ojala, S. – Nätti, J. – Kauhanen, M. (2017). Määräaikaisen työn vaikutus myöhempään palkkakehitykseen. Talous ja yhteiskunta 2/2017, s. 48–53.

Ojala, S. – Nätti, J. – Kauhanen, M. (2015). Työn laatu ja myöhempi työura osa- ja määräaikaisessa työssä. Työsuojelurahaston tutkimushanke 2013–2014. Loppuraportti. Työelämän tutkimuskeskuksen työraportteja: 90/2015. Tampereen yliopisto.

OKM (2010). Segregaation lieventämistyöryhmän loppuraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:18. Opetus- ja kulttuuriministeriö.

OM (2016). ”Usein joutuu miettimään, miten pitäisi olla ja minne olla menemättä”. Selvitys vihapuheesta ja häirinnästä ja niiden vaikutuksista eri vähemmistöryhmiin. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 7/2016. Oikeusministeriö.

OM (2017). Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2017–2019. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 9/2017. Oikeusministeriö.

OM (2018). Kartoitus viharikosten ja vihapuheen vastaisista toimesta. Oikeusministeriön selvitys 2018. (VN/744/2018; VN/733/2018-OM-8) Oikeusministeriö.

OPH (2014). Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014. Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2014:96. Opetushallitus.

OPH (2015). Tasa-arvotyö on taitolaji. Opas sukupuolten tasa-arvon edistämiseen perusopetuksessa. Oppaat ja käsikirjat 2015:5. Opetushallitus.

OPH (2018). Opas seksuaalisen häirinnän ennaltaehkäisemiseksi ja siihen puuttumiseksi kouluissa ja oppilaitoksissa. Oppaat ja käsikirjat 2018: 4a. Opetushallitus.

Palanko-Laaka, K. (2005). Määräaikaisen työn yleisyys, käytön lainmukaisuus ja lainsäädännön kehittämistarpeet. Työhallinnon julkaisu 359. Työministeriö.

Pelastakaa Lapset (2013). Ota puheeksi – Internet ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttö. Pelastakaa Lapset.

Pyykkönen, J. – Myrskylä, P. – Haavisto, I. – Hiilamo, H. – Nord, U (2017). Kadonneet työmiehet. Suomessa 79 000 miestä ei tee tai aina edes hae töitä – mitä heille tapahtui? EVA analyysi 54. Elinkeinoelämän valtuuskunta.

Pärnänen, A. (2015). Työn tekemisen tavat 2000-luvulla – tapahtuiko rakenteellisia muutoksia? Työelämän tutkimus 2015, 13 (3), s. 242–250.

Pöysä, S. & Kupiainen, S. (2018). Tytöt ja pojat koulussa: Miten selittää poikien heikko suoriutuminen peruskoulussa? Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 36/2018. Valtioneuvoston kanslia.

Rantala, M. (2016). Sukupuoleen sopeutetut – intersukupuolisten ja transsukupuolisten henkilöiden oikeusasema Suomessa. Oikeus 1/2016, s. 8-28.

Rauta, J. (2018). Poliisin tietoon tullut viharikollisuus Suomessa 2017. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 131. Poliisiammattikorkeakoulu.

Riski, T. (2009). Naisiin kohdistuva väkivalta ja tasa-arvopolitiikka. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:50. Sosiaali- ja terveysministeriö.

Salmi, M. (2017). Perhevapaakeskustelu etenee: Kotihoidon tuesta lastenhoidon järjestelmän uudistamiseen. Teoksessa Salmi, M. & Närvi, J. (toim.): Perhevapaat, talouskriisi ja sukupuolten tasa-arvo. Raportti 4/2017, s. 229–253. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Salmi, M. & Närvi, J. (2017). Johdanto. Teoksessa Salmi, M. & Närvi, J. (toim.): Perhevapaat, talouskriisi ja sukupuolten tasa-arvo. Raportti 4/2017, s. 8–31. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Scheinin, M. (1999). Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PL 6 §). Teoksessa Hallberg, P. (toim.): Perusoikeudet, s. 231–262. Werner Söderström lakitieto.

Seta (2018). Moninaiset lapsemme. Raportti translasten ja intersukupuolisten lasten hyvinvoinnista, hoidosta ja juridisesta asemasta. Seta.

STM (2008). Segregaatio ja sukupuolten väliset palkkaerot -hankkeen loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:26. Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM(2010a). Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelma. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2010:5. Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (2010b). Selvitys eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain toimivuudesta. MINS 3/2010. Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (2015). Sukupuolen oikeudellisen vahvistamisen edellytykset. Työryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:23. Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM esite (2015). Tasa-arvolaki, syrjintä ja sukupuolen moninaisuus. Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2015. Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM esite (2015). Tasa-arvolaki, työpaikat ja sukupuolen moninaisuus. Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2015. Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM esite (2015). Tasa-arvolaki, oppilaitokset ja sukupuolen moninaisuus. Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2015. Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM esite (2015). Tasa-arvolaki, viranomaiset ja sukupuolen moninaisuus. Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2015. Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (2016). Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2016–2019. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2016:4. Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (2017). Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelma 2018–2021. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2017:16. Sosiaali- ja terveysministeriö.

Suomaa (2018). Alustavia havaintoja syyskuussa 2018. Muistio 4.10.2018 kuulemistilaisuuteen, 17.9.2018.

Suomen Olympiakomitea (2017). Lupa välittää – lupa puuttua. Sukupuolinen ja seksuaalinen häirintä urheilussa. Suomen Olympiakomitea.

Suoranta, A. (2018). Ihmiskoe luottamuksesta. Teoksessa Suoranta, A. & Leinikki, S. (toim.): Rapautuvan palkkatyön yhteiskunta – Mikä on työn ja toimeentulon tulevaisuus?, s. 9-17. Vastapaino.

Taavetti, R. – Alanko, K. – Heikkinen, L. (2015). Hyvinvoiva sateenkaarinuori -tutkimushanke. Tulosten tiivistelmä. Verkkojulkaisuja 82. Seta-julkaisuja 26. Nuorisotutkimusverkosto/ Nuorisotutkimusseura & Seta.

TEM (2012). Työvoiman käyttötapojen ja työn tekemisen muotojen muutostrendejä selvittävän ja kehittävän työryhmän väliraportti. TEM raportteja 16/2012. Työ- ja elinkeinoministeriö.

TEM (2013). Nollatyösopimukset – työoikeudellinen selvitys. TEM raportteja 33/2013. Työ- ja elinkeinoministeriö.

TEM (2015). Työvoiman käyttötapojen ja työn tekemisen muotojen muutostrendejä selvittävän ja kehittävän työryhmän loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2/2015. Työ- ja elinkeinoministeriö.

TEM (2017). Nollatyösopimusten käytön pelisääntöjä selvittävän työryhmän mietintö. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 31/2017. Työ- ja elinkeinoministeriö.

TEM (2018). Häirinnästä vapaa työpaikka. Opas seksuaalisen häirinnän ehkäisemiseen ja siihen puuttumiseen. Työelämä 2020. TEM oppaat ja muut julkaisut 8/2018. Työ- ja elinkeinoministeriö.

Törmä, S. & Pentikäinen, M. (2016). Tavoitteena naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja perheväkivallasta vapaa Suomi. Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelmasta Istanbulin sopimuksen toimeenpanoon. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:15. Sosiaali- ja terveysministeriö.

UM (2013). Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen voimaansaattamista valmistelleen työryhmän mietintö. Ulkoministeriö.

Valtakunnansyyttäjänvirasto (2012). Rangaistavan vihapuheen levittäminen Internetissä. Rangaistavan vihapuheen määrittäminen ja rikosoikeudellisen vastuun kohdentuminen erilaisiin Internetissä toimiviin toimijoihin. Työryhmän raportti 21.12.2012, Dnro 17/34/11. Valtakunnansyyttäjänvirasto.

Väljärvi, J. (2014). Osaaminen kestäväällä perustalla. Suomen PISA-tulosten kehitys vuosina 2000–2009. Tilannekatsaus helmikuu 2014. Muistiot 2014:1. Opetushallitus.

Väänänen, I. – Kaikonen, H. – Kilpilampi, S. – Kivistö, J. (2008). Ammatillisen koulutuksen opiskelijavalintojen ja oppilaaksi ottamisen perusteiden kehittäminen. Opetushallitus.

VIRALLISLÄHTEET

HE 63/1992 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 9 ja 14 §:n muuttamisesta.

HE 19/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 124/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

HE 188/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vaihtelevaa työaika noudattavan työntekijän asemaa parantavaksi lainsäädännöksi.

EK 51/2010 vp – VNS 7/2010 vp. Eduskunnan kirjelmä – Valtio- neuvoston selonteko naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta.

KAA 5/2015 vp. Kansalaisaloite nollatuntisopimusten kieltämiseksi lailla.

KOM 1988:17. Tasa-arvokokeilutoimikunnan mietintö. Opetusministeriö.

KOM 1992:35. Tasa-arvolain uudistamistoimikunnan mietintö. Sosiaali- ja terveysministeriö.

LA 43/2016 vp. Lakialoite laiksi transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

TyVM 3/2005 vp. Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttaminen HE 195/2004 vp.

TyVM 8/2017 vp. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2018 HE 106/2017 vp.

VNS 7/2010 vp. Valtioneuvoston selonteko naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2010:8.

TASA-ARVOVALTUUTETTU

Ei meidän koulussa -oppimateriaali. www.eimeidankoulussa.fi

Raskaussyrjintä ei ole leikin asia -kampanja. www.raskaussyrjinta.fi

Edelläkävijä-kampanja. www.edellakavija.fi

Tasa-arvovaltuutettu (2012). Selvitys sukupuolivähemmistöjen asemasta. (2012). Tasa-arvovaltuutettu: Tasa-arvojulkaisuja 2012:1.

Tasa-arvovaltuutetun, lapsiasiavaltuutetun ja yhdenvertaisuusvaltuutetun kannanotto 17.5.2018 kansainvälisenä homo- ja transfobian vastaisena päivänä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön selvitys tasa-arvovaltuutetulle OKM/21/022/2013. (Liittyy tasa-arvovaltuutetun asiaan TAS 226/2013).

Dnro 16/50/02. Tasa-arvovaltuutetun lausunto tasa-arvolain uudistamistoimikunnan mietinnöstä (KOM 2002:9, Sosiaali- ja terveysministeriö).

Dnro 17/50/04. Tasa-arvovaltuutetun lausunto hallituksen esitys eduskunnalle laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta (HE 195/2004 vp).

TAS 84/2010. Tasa-arvovaltuutetun lausunto selvityksestä eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain toimivuudesta (TYO 1/2010 vp).

TAS 253/2010. Tasa-arvovaltuutetun lausunto opetus- ja kulttuuriministeriölle perusopetuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista sekä perusopetuksen tuntijaon uudistamisesta (dnro 20/040/2009).

TAS 436/2010. Tasa-arvovaltuutetun lausunto valtioneuvoston eduskunnalle antamasta naisten ja miesten välistä tasa-arvoa koskevasta selonteosta (VNS 7/2010 vp).

TAS 245/2012. Tasa-arvovaltuutetun lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamiseksi (STM013:00/2011) .

TAS 431/2012. Tasa-arvovaltuutetun lausunto opetus- ja kulttuuriministeriölle ehdotuksesta koulutuksellisen tasa-arvon toimenpideohjelmaksi (OKM/37/040/2012).

TAS 147/2014. Tasa-arvovaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE/19/2014 vp).

TAS 309/2015. Tasa-arvovaltuutetun lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi

varhaiskasvatustilain sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta (HE 80/2015 vp).

TAS 22/2016. Tasa-arvovaltuutetun ehdotukset ihmisoikeuspoliittiseen toimintaohjelmaan 2016.

MUUT VIRANOMAISLÄHTEET

ETENE (2016). Valtakunnallinen sosiaali- ja terveysalan eettinen neuvottelukunta ETENE 22.3.2016 intersukupuolisten lasten hoidosta antamassaan kannanotossa, STM105:00/2014.

IOV 13.12.2017. Ihmisoikeusvaltuuskunnan kannanotto: Suomi rikkoo Euroopan ihmisoikeussopimusta – Ihmisoikeusvaltuuskunta vaatii translain kiireellistä uudistamista. Ihmisoikeusvaltuuskunta.

LAPS/146/2014. Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 11.11.2015.

OKM/8/591/2013. Opetus- ja kulttuuriministeriön ja tasa-arvovaltuutetun suositus sukupuoltaan korjaavien henkilöiden opinto- ja tutkintotodistuksista (OKM/8/591/2013, annettu 27.8.2013).

OKM 6.10.2017. Muistio: Ehdotus opetus- ja kulttuuriministeriön asetukseksi opiskelijaksi ottamisen perusteista ammatillisessa perustutkintokoulutuksessa. Opetus- ja kulttuuriministeriö.

OKM 17.4.2018. Tiedote: Opetusministeri Sanni Grahn-Laasonen: Neljä ratkaisua poikien ja tyttöjen osaamiserojen kasvun pysäyttämiseen. Opetus- ja kulttuuriministeriö.

STM/3200/2018. Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi sairausvakuutuslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta ja eräiden muiden lakien muuttamisesta, 22.8.2018.

TANE (2018). Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan hallitusohjelmataavoitteet 2019–2023.

THL/496/4.00.02/2018. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen lausunto eduskunnalle. Lausunto lapsiasiavaltuutetun kertomuksesta eduskunnalle 2018.

Tilastokeskus: Työvoimatutkimus 2014: Suomen virallinen tilasto (SVT): Työvoimatutkimus. Työllisyys ja työttömyys 2014: 2 Työllisyys ja työttömyys vuonna 2014. Tilastokeskus. http://www.stat.fi/til/tyti/2014/13/tyti_2014_13_2015-04-28_kat_002_fi.html

Tilastokeskus: Työvoimatutkimus 2015: Suomen virallinen tilasto (SVT): Työvoimatutkimus. Työllisyys ja työttömyys 2015: 2 Työllisyys ja työttömyys vuonna 2015. Tilastokeskus. http://www.stat.fi/til/tyti/2015/13/tyti_2015_13_2016-04-12_kat_002_fi.html

Tilastokeskus (2016). Naiset ja miehet Suomessa 2016. Helsinki: Tilastokeskus.

Tilastokeskus (2018). Sukupuolten tasa-arvo Suomessa 2018. Tilastokeskus.

Tilastokeskus: Työvoimatutkimus 2017: Suomen virallinen tilasto (SVT): Työvoimatutkimus. Työllisyys ja työttömyys 2017: 2 Työllisyys ja työttömyys vuonna 2017. Tilastokeskus. https://www.stat.fi/til/tyti/2017/13/tyti_2017_13_2018-04-12_kat_002_fi.html

Tilastokeskus: Työvoimatutkimus syyskuu 2018: Suomen virallinen tilasto (SVT): Työvoimatutkimus. Syyskuu 2018. Tilastokeskus. http://www.stat.fi/til/tyti/2018/09/tyti_2018_09_2018-10-23_tie_001_fi.html

VM 19.3.2018. Tiedote: Tasa-arvosuunnitelmat tehokkaammin edistämään tasa-arvoa työpaikoilla. Valtiovarainministeriö. https://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/tasa-arvosuunnitelmat-tehokkaammin-edistamaan-tasa-arvoa-tyopaikoilla

EU, EUROOPAN NEUVOSTO JA YK

Council of Europe (2016). Combating Sexist Hate Speech. Fact Sheet. Strasbourg: Council of Europe.

Council of Europe, Commissioner for Human Rights (2012). Report by Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe. Following his visit to Finland from 11 to 13 June 2012 (CommDH(2012)27). 25.9.2012.

Council of Europe, Committee of Ministers (2017). Resolution CM/Res CMN(2017)1 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Finland 15.3.2017 (CM/Res CMN(2017)1).

Council of Europe, European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) (2013). ECRI Report on Finland (fourth monitoring cycle) (CRI (2013)19) 21.3.2013).

Council of Europe, Parliamentary Assembly (PACE) (2017), Promoting the Human Rights of and Eliminating Discrimination against Intersex People. Resolution 2191 (2017).

EIGE (2017). Gender Equality Index 2017. Violence against Women: The Most Brutal Manifestation of Gender Inequality. EIGE – European Institute for Gender Equality. Publications Office of the European Union.

Euroopan komissio C/2018/3850. Euroopan komission suositus 2018/951, annettu 22 päivänä kesäkuuta 2018, tasa-arvoelimiä koskevista normeista. Euroopan unionin virallinen lehti OJ L 167, 4.7.2018, p. 28–35

FRA (2014a). EU LGBT survey - European Union lesbian, gay, bisexual and transgender survey - Main results. FRA – European Union Agency for Fundamental Rights. Publications Office of the European Union.

FRA (2014b). Violence against Women: an EU-wide Survey. Main Results. FRA – European Union Agency for Fundamental Rights. Publications Office of the European Union.

FRA (2015). The Fundamental Rights Situation of Intersex People. FRA Focus Paper 04/2015. FRA – European Union Agency for Fundamental Rights. Publications Office of the European Union.

FRA (2017). Challenges to Women's Human Rights in the EU. Gender Discrimination, Sexist Hate Speech and Violence against Women and Girls. FRA – European Union Agency for Fundamental Rights. Publications Office of the European Union.

United Nations (UN), Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) (2017). Concluding observations on the twenty-third periodic report on Finland, 8.6.2017(CERD/C/FIN/CO/23).

United Nations (UN), Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW) (2014). Concluding observations on the seventh periodic report of Finland, 10.3.2014 (CEDAW/C/FIN/CO/7).

INTERNETLÄHTEET

EK (2018). Tiedote 13.2.2018: Vain joka neljäs ilmoittaa työntajalle kokemastaan seksuaalisesta häirinnästä. <https://ek.fi/ajankohtaista/tiedotteet/2018/02/13/vain-joka-neljas-ilmoittaa-tyonantajalle-kokemastaan-seksuaalisesta-hairinnasta/>

Jonker-Hoffrén, P. (2017). Työmarkkinoiden Suomen malli ja sukupuolten tasa-arvo. Tasa-arvovaje-sivuston blogit 9.1.2017. <http://www.tasaarvovaje.fi/?p=1178>

Kela (2018). Kela:n tietopaketit / Perhevapaat, <https://www.kela.fi/perhevapaat-tietopaketti>.

Ilta-Sanomat 1.7.2018. IS selvitti: Tasa-arvo ei toteudu – näin räikeästi naisia syrjitään urheilun johtotehtävissä.
<https://www.is.fi/muutlajit/art-2000005739708.html>

MTV 29.3.2018. MTV Sport tutki: Naisten maajoukkueissa seksuaalista häirintää. <https://www.mtvuutiset.fi/artikkeli/mtv-sport-tutki-naisurheilun-huipulla-seksuaalista-hairintaa/6839382>

Sillanaukee, P. (2018). Sukupuolen variaatioiden hoidolle tehdään yhtenäiset suositukset. Sosiaali- ja terveystieteiden kolumni 2.10.2018. https://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/sukupuolivariaatioiden-hoidolle-tehdaan-yhtenaiset-linjaukset

THL (2018). Kuolleisuus. <https://thl.fi/fi/web/hyvinvointi-ja-terveys/eri-arvoisuus/kuolleisuus>

Tasa-arvotiedon keskus, THL (2018). Seksistinen vihapuhe. Terveystieteen ja hyvinvoinnin laitos. <https://thl.fi/fi/web/sukupuolten-tasa-arvo/hyvinvointi/sukupuolistunut-vakivalta/sukupuolistuneen-vakivallan-muotoja/seksistinen-vihapuhe>

THL & Me-säätiö (2018). Missä elämänvaiheessa syrjäytyminen syntyy? <http://data.mesaatio.fi/syrjaytymisen-dynamiikka/>

Yle uutiset 11.10.2018. Palkansaajien tutkimuslaitoksen johtaja: On herättävä nuorten miesten siirtymiseen työvoiman ulkopuolelle." <https://yle.fi/uutiset/3-10451363>

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ratkaisu (dnro 80/2015) 9.12.2016.

A.P., Garçon ja Nicot vs. Ranska, 79885/12, 52471/13 ja 52593/13, 6.4.2017.

Belkacem vs. Belgium, 34367/14, 20.7.2017.

Delfi vs. Estonia, 64569/09, 16.6.2015.

Magyar Tartalomszolgáltatás Egyesülete and Index.hu Zrt vs. Hungary, 22947/13, 2.2.2016.

Pihl vs. Sweden, 74742/14, 09.03.2017.

United Nations, (CEDAW) (2016). J.J. v. Finland. 103/2016. CEDAW/C/69/103/2016. 3.4.2018.

OIKEUSTAPAUKSET JA RATKAISUT

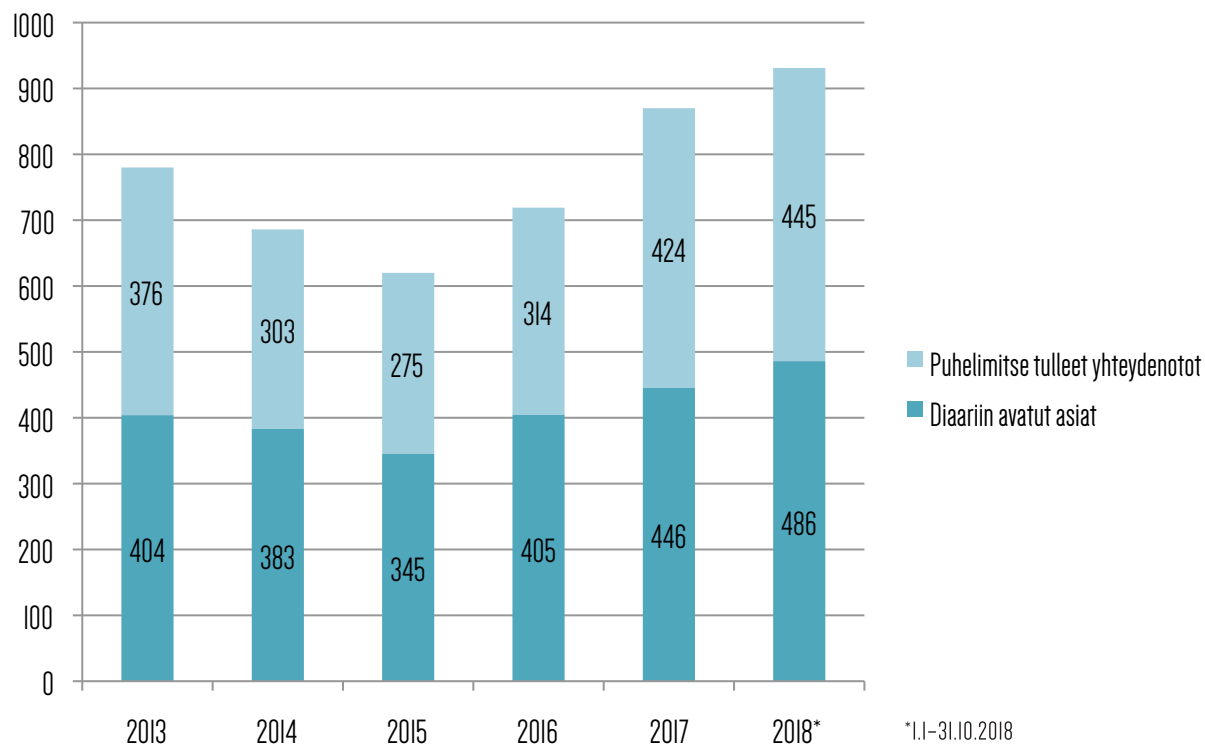
Helsingin käräjäoikeus 2011, tuomio 53071.

Vakuutuslaki VakO 3394:2012.

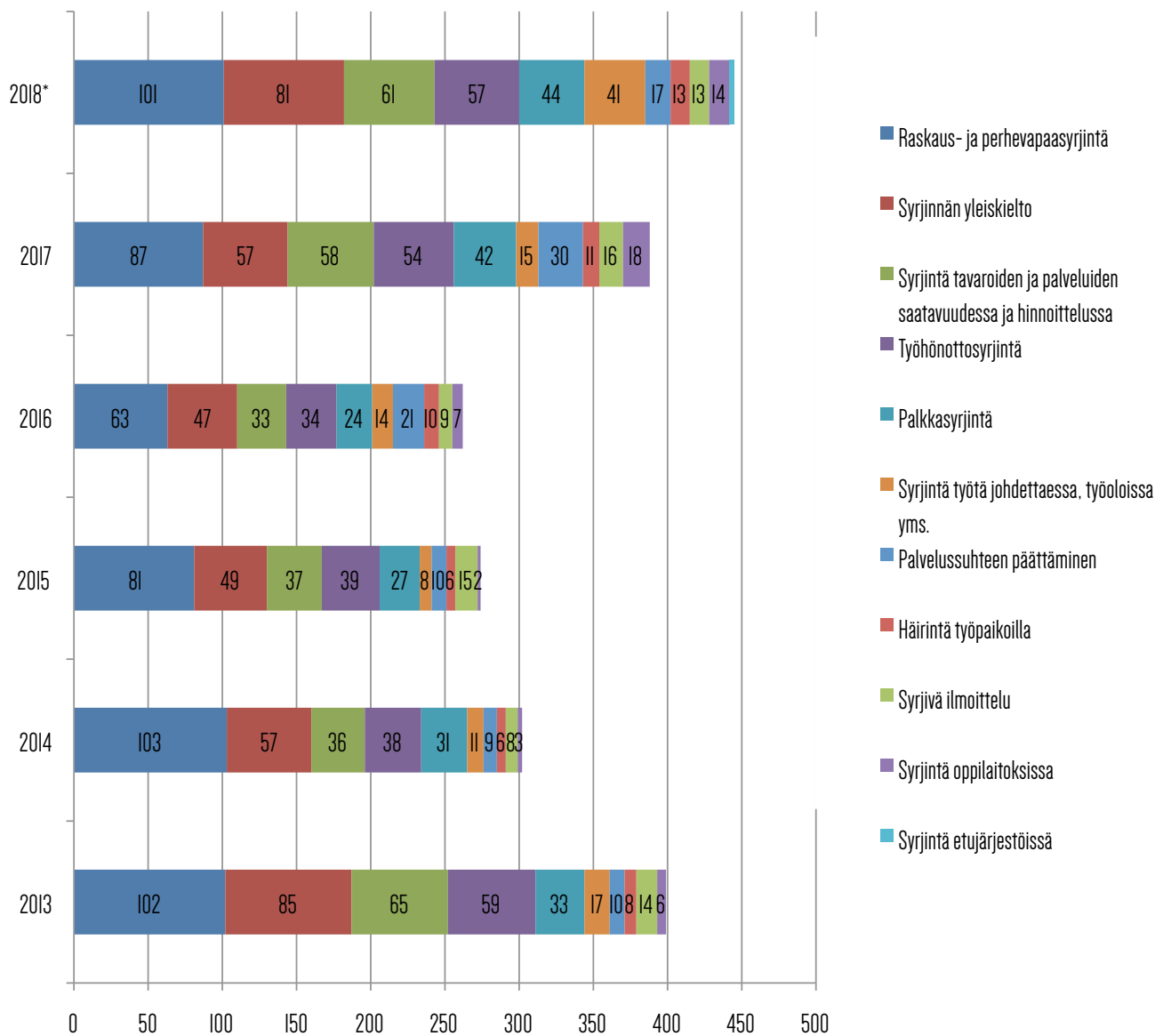
EOAK/2842/2017. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu: HYKS:n sukupuoli-identiteetin tutkimuspoliklinikan menettely (annettu 24.10.2018).

LIITE I

TASA-ARVOVALTUUTETULLE TULLEET YHTEYDENOTOT 2013–2018



KUVIO I. Kirjallisesti ja puhelimitse käsitellyt asiakasyhteydenotot 2013–2018 (31.10.2018 asti)



KUVIO 2. Syrjintään liittyvät kirjallisesti ja puhelimitse tulleet asiakasyhteydenotot 2013–2018 (30.9.2018 asti)

LIITE 2

TASA-ARVOVALTUUTETUN SELVITYS KUNTIEN TASA-ARVOSUUNNITTELUSTA

Tasa-arvolaki velvoittaa jokaisen työnantajan edistämään sukupuolten tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti. Yksi keino tasa-arvon edistämiseksi työpaikoilla on henkilöstöpoliittisen tasa-arvosuunnitelman laatiminen. Se on pakollista kaikille säännöllisesti yli 30 työntekijää työllistäville työnantajille.

Tasa-arvovaltuutettu valvoo työnantajan tasa-arvosuunnitteluvuorokauden toteutumista. Tasa-arvovaltuutetun käytäntö on pyytää työnantajien henkilöstöpoliittiset tasa-arvosuunnitelmat arvioitaviksi syrjintäyhteydenottojen selvittämisen yhteydessä. Lisäksi tasa-arvovaltuutettu pyrkii tekemään resurssiensa puitteissa rajattuun työnantajaryhmään kohdennettuja valvontoja. Vuonna 2016 tasa-arvovaltuutettu ryhtyi kohdennetusti selvittämään henkilöstöpoliittisen tasa-arvosuunnittelun tilaa kunnissa.

Tasa-arvosuunnitteluvollisuus tasa-arvolaissa

Työnantajan henkilöstöpoliittisesta tasa-arvosuunnitelmasta säädetään tasa-arvolain 6 a–c §:ssä.

Tasa-arvolain 6 a §:n mukaan jokaisen työnantajan, jonka palvelussuhteessa olevan henkilöstön määrä on säännöllisesti vähintään 30 työntekijää, tulee

vähintään joka toinen vuosi laatia erityisesti palkkausta ja muita palvelussuhteen ehtoja koskeva tasa-arvosuunnitelma, jonka mukaisesti toteutetaan tasa-arvoa edistävät toimet.

Tasa-arvosuunnitelman tulee sisältää:

- 1) selvitys työpaikan tasa-arvotilanteesta ja sen osana erittely naisten ja miesten sijoittumisesta eri tehtäviin sekä koko henkilöstöä koskeva palkkakartoitus naisten ja miesten tehtävien luokituksesta, palkoista ja palkkaeroista;
- 2) käynnistettäviksi tai toteutettaviksi suunnitellut tarpeelliset toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi ja palkkauksellisen tasa-arvon saavuttamiseksi;
- 3) arvio aikaisempaan tasa-arvosuunnitelmaan sisältyneiden toimenpiteiden toteuttamisesta ja tuloksista.

Tasa-arvolain 6 b §:ssä säädetään tarkemmin palkkakartoituksen vaatimuksista ja 6 c §:ssä sukupuoli-identiteettiä tai sukupuolen ilmaisuun perustuvan syrjinnän ennaltaehkäisystä.

60 kunnan tasa-arvosuunnitelmat arvioitavana

Kevättalvella 2016 tasa-arvovaltuutettu pyysi Uudenmaan, Pirkanmaan ja Pohjois-Karjalan maakuntien kunnilta tasa-arvosuunnitelmat arvioitavakseen. Näitä kuntia oli yhteensä 60. Kohdennetun valvontatoimen tarkoituksena oli valvoa tasa-arvosuunnitteluvuorokauden toteutumista ja selvittää, millaista tasa-arvosuunnittelu kunnissa on. Samalla haluttiin tietoa siitä, miten vuoden 2015 alussa voimaan tulleet tasa-arvosuunnittelua ja palkkakartoitusta koskevat

uudistetut säännökset toteutuvat kunnissa ja mitä haasteita säännösten toteutumiseen liittyy.

Valvontatoimen aikana valvonnan painopiste muuttui. Sen sijaan, että jokaisen kunnan kohdalla olisi toteutettu yksityiskohtainen valvontatoimi ja edellytetty uuden, kaikilta osin lainvaatimuksia vastaavan tasa-arvosuunnitelman laatimista ennen lopullisen palautteen antamista kunnalle, tasa-arvovaltuutetun palautteessa painottui ohjeiden ja neuvojen antaminen tasa-arvosuunnittelun ja palkkakartoituksen jatkoa varten.

Suunnittelu ei ollut useissakaan kunnissa ollut säännöllistä. Tärkeimmältä vaikutti antaa yksityiskohtaisempaa ohjeistusta kunnille niiden omien suunnitelmien pohjalta ja saada suunnittelutyö taas käyntiin.

Vain noin kuudesosa (11) kunnista toimitti ajantasaisen tasa-arvosuunnitelman huhtikuuhun 2016 mennessä. Useat kunnat pyysivät lisäaikaa tasa-arvosuunnitelmien laatimiseksi ja päivittämiseksi. Viimeisinä suunnitelmansa valmiiksi saaneet kunnat toimittivat ne tasa-arvovaltuutetulle vasta syksyllä 2017 ja näitä suunnitelmia koskeva palaute annettiin kunnille vuoden 2018 alussa.

Kuntiin on tulossa isoja muutoksia, jotka vaikuttavat esimerkiksi siihen, mitä henkilöryhmiä kunnan suunnitelman piiriin tulee kuulumaan. Myös tämä vaikutti osaltaan valvontatoimen painopisteen muutokseen ja myös siihen, että tasa-arvovaltuutettu luopui alkuperäisestä tarkoituksestaan käydä läpi kaikki Suomen kunnat maakunta kerrallaan. Tässä raportissa esitetään tasa-arvovaltuutetun havaintoja toteutetun valvontatoimen pohjalta ja esitetään suosituksia tasa-arvosuunnittelun vaikuttavuuden kehittämiseksi.

Tässä raportissa kuvataan tasa-arvovaltuutetun kuntien tasa-arvosuunnittelun pohjalta tekemiä huomioita. Ensimmäiseksi tarkastellaan tasa-arvosuunnittelun muodollisia vaatimuksia, kuten tasa-arvosuunnittelun aikataulua ja yhteistyötä henkilöstön edustajien kanssa. Seuraavaksi tarkastellaan tasa-arvosuunnitelman sisällöllisiä vaatimuksia eli tasa-arvotilanteen selvitystä, toimenpiteitä ja arviota aikaisemman suunnitelman toimenpiteiden toteutumisesta. Palkkakartoitusta tarkastellaan erikseen. Raportin lopuksi tarkastellaan vielä muutamia selvityksessä esiin nousseita seikkoja, kuten kuntien ohjeita häirintätilanteiden hoitamiseksi ja sukupuolen moninaisuuden huomioimista kuntien tasa-arvosuunnitelmissa.

Tasa-arvosuunnitelman muodolliset vaatimukset

Tasa-arvosuunnittelun säännöllisyys

Tasa-arvolain mukaan henkilöstöpoliittinen tasa-arvosuunnitelma ja palkkakarttoitus tulee laatia pääsääntöisesti vähintään joka toinen vuosi. Paikallisesti voidaan sopia, että tasa-arvosuunnitelmaan kuuluva palkkakarttoitus tehdään kolmen vuoden välein, jos tasa-arvosuunnitelma muilta osin tehdään vuosittain.

Kuntien tasa-arvosuunnittelussa nousi tältä osin kaksi ongelmaa: yhtäältä tasa-arvosuunnittelun säännöllisyys tähän mennessä ja toisaalta tasa-arvosuunnitelman laatimisen aikataulu jatkossa.

Tarkasteltaessa sitä, milloin kuntien edelliset tasa-arvosuunnitelmat oli tehty, huomattiin, että

osa oli vanhentuneita ja osa oli tehty liian moneksi vuodeksi. Kun tasa-arvosuunnitelmia pyydettiin vuoden 2016 keväällä, kaikki ennen vuotta 2014 tehdyt suunnitelmat olivat silloin lain mukaan vanhentuneita.

Tasa-arvosuunnittelu oli kuitenkin ollut säännöllistä noin kolmasosassa kuntia. Jos kunnassa oli tasa-arvovaltuutetun tiedon mukaan tehty vuosien 2005 ja 2016 välillä useampi tasa-arvosuunnitelma tasaisin väliajoin, on katsottu, että suunnittelu on ollut säännöllistä.

Aineiston perusteella ei voida selkeästi sanoa, minkä tyyppisissä kunnissa tasa-arvosuunnittelu on ollut säännöllisempää kuin toisissa. Maakuntien isoimmilla kaupungeilla (esimerkiksi Helsinki, Vantaa, Tampere, Joensuu, Outokumpu) oli yleensä ajantasainen tasa-arvosuunnitelma. Keskikokoisten kaupunkien ja kuntien osalta tilanne ei juuri eronnut eri maakuntien välillä. Pohjois-Karjalan henkilöstö- ja asukasmäärältään hyvin pienissä kunnissa tasa-arvosuunnitteluprosessi venyi ilmeisesti vähäisten henkilöstöresurssien vuoksi.

VIIMEISIN SUUNNITELMA VUODELTA	UUSIMAA	PIRKANMAA	POHJOIS-KARJALA	YHTEENSÄ
2014-2016	5	4	3	12
2010-2013	5	4	2	11
ennen vuotta 2010	12	5	6	23
Ei tietoa / ei aiempaa suunnitelmaa	4	9	1	14

SUUNNITTELUN SÄÄNNÖLLISYYS	UUSIMAA	PIRKANMAA	POHJOIS-KARJALA	YHTEENSÄ
Säännöllistä	6	7	5	18
Ei säännöllistä	18	10	5	33
Ei tietoa säännöllisyydestä	2	5	2	9

Tasa-arvosuunnittelun aikataulu

Tasa-arvosuunnittelun lainmukainen aikataulutus näytti olevan monelle kunnalle epäselvää. Tasa-

arvolain mukaan tasa-arvosuunnitelma tulee laatia pääsääntöisesti vähintään joka toinen vuosi. Silti monessa suunnitelmassa aikataulutus ei vastannut tasa-arvolain vaatimuksia.

TASA-ARVOSUUNNITELMAN AIKATAULU	UUSIMAA	PIRKANMAA	POHJOIS-KARJALA	YHTEENSÄ
Joka vuosi	5	1	1	7
Joka toinen vuosi	7	7	4	18
Suunnitelma joka vuosi ja palkkakartoitus 3 vuoden välein	1	3	1	5
Harvemmin kuin joka toinen vuosi	10	7	3	20
Ei tietoa aikataulusta	3	4	2	9

Vain puolet kunnista (30) ilmoitti tekevänsä tasa-arvosuunnitelman jatkossa lain edellyttämässä aikataulussa eli joko tekemällä sen vähintään joka toinen vuosi tai laatimalla suunnitelman vuosittain ja palkkakartoituksen kolmen vuoden välein.

Muuta kuin laissa säädettyä aikataulua ilmoitti noudattavansa 20 kuntaa ja yhdeksän kunnan osalta aikataulu ei käynyt ilmi kunnan tasa-arvosuunnitelmasta tai tasa-arvovaltuutetun pyytämistä tiedoista. Ilmoitetut ei-lainmukaiset aikataulut vaihtelivat joka kolmas vuosi tehtävästä tasa-arvosuunnitelmasta jopa viisi vuotta voimassa olevaan suunnitelmaan. Joissakin kunnissa suunnitelma ilmoitettiin tehtävän kerran valtuustokaudessa tai tarvittaessa.

Tasa-arvovaltuutettu pitää tärkeänä, että kaikki tahot, jotka ohjeistavat tasa-arvosuunnittelun tekemistä, painottavat lainmukaisen aikataulun

noudattamista. On syytä korostaa johdon vastuuta siitä, että suunnittelu tehdään lain edellyttämässä aikataulussa.

Yhdistäminen muihin suunnitelmiin

Henkilöstöpoliittinen tasa-arvosuunnitelma voidaan 1) tehdä erillisenä suunnitelmana; 2) sisällyttää henkilöstö- ja koulutussuunnitelmaan tai työsuojelun toimintaohjelmaan tai 3) yhdistää henkilöstöpoliittiseen yhdenvertaisuussuunnitelmaan. Suunnitelman konkreettisesta muodosta riippumatta tasa-arvosuunnitelman tulee olla selkeä ja rajattu kokonaisuus, joka sisältää laissa tasa-arvosuunnitelmalle määritellyt sisällölliset osiot.

Suurin osa kuntien tasa-arvosuunnitelmista oli yhdistetty henkilöstöpoliittiseen yhden-

vertaisuussuunnitelmaan. Tasa-arvosuunnitelmaa ei ollut kovinkaan usein yhdistetty muihin tasa-arvolain esitöiden mainitsemiin suunnitelmiin. Yhdistettäessä tasa-arvosuunnitelma esimerkiksi henkilöstösuunnitelmaan haasteena on tasa-arvosuunnitelman eri osien löydettävyyden ja suunnitelman kokonaisuuden hahmottaminen.

Tasa-arvovaltuutettu katsoo, että henkilöstöpoliittisen tasa-arvosuunnitelman ja henkilöstöpoliittisen yhdenvertaisuussuunnitelman yhdessä laatiminen voi olla järkevää, koska kummassakin on kyse syrjinnän ennaltaehkäisemisestä sekä

tasa-arvoisen ja yhdenvertaisen työyhteisön kehittämisestä. Tarkastelluissa yhdistetyissä suunnitelmissa erityisesti yhdenvertaisuussuunnittelun osuus oli kuitenkin jäänyt todella vähäiseksi. On huomattava, että toimivalta valvoa yhdistettyjä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmia on jakaantunut eri viranomaisten kesken. Tasa-arvovaltuutettu arvioi toimivaltansa mukaisesti näitä suunnitelmia vain tasa-arvosuunnittelun osalta. Henkilöstöpoliittista yhdenvertaisuussuunnittelua valvovat työsuojeluviranomaiset.

TASA-ARVOSUUNNITELMAN YHDISTÄMINEN	UUSIMAA	PIRKANMAA	POHJOIS-KARJALA	YHTEENSÄ
Erillinen henkilöstöpoliittinen tasa-arvosuunnitelma	5	4	1	10
Henkilöstöpoliittinen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma	12	14	8	34
Henkilöstöpoliittinen tasa-arvosuunnitelma sisällytetty henkilöstösuunnitelmaan	1	0	0	1
Henkilöstöpoliittinen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma sisällytetty henkilöstösuunnitelmaan	0	1	1	2
Henkilöstöpoliittinen tasa-arvosuunnitelma sisällytetty työsuojelun toimintaohjelmaan	0	1	0	1
Henkilöstöpoliittinen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma sisällytetty työsuojelun toimintaohjelmaan	0	0	1	1
Henkilöstöpoliittinen ja toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma	1	0	0	1
Henkilöstöpoliittinen ja toiminnallinen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma.	7	2	1	10

Eri muodoissaan tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma oli yhdistetty 47 kunnassa 60 kunnasta.

Mukana oli myös sellaisia suunnitelmia, joissa henkilöstöpoliittiseen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmaan on yhdistetty toiminnallinen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma. Näissä suunnitelmissä käsiteltiin tasa-arvoa muun muassa kunnan palveluissa tai päätöksenteossa.

Tasa-arvolain mukaan viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää tasa-arvoa suunnitelmallisesti. Tasa-arvolaki ei toistaiseksi kuitenkaan edellytä viranomaisilta nimenomaista suunnitelmaa (toiminnallista tasa-arvosuunnitelmaa), jossa käsitellään tasa-arvoa esimerkiksi kunnan palveluissa ja päätöksenteossa. (Ainoastaan koulutuksen järjestäjiä koskee oppilaitosten tasa-arvosuunnitteluvuote (tasa-arvolain 5 § ja 5 a §)). Mikään ei toki estä kuntia ja viranomaisia tällaista suunnitelmaa laatimasta. Suunnitelman avulla voidaan konkretisoida viranomaisen tasa-arvolain mukaista velvollisuutta edistää tasa-arvoa viranomaisen toiminnassa.

Ongelmallista henkilöstöpoliittisen ja toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman yhdistämisessä on se, että suunnitelmien laatimiseen osallistuvat lähtökohtaisesti eri henkilöt. Henkilöstöpoliittinen tasa-arvosuunnitelma tulee tehdä yhteistyössä henkilöstön nimeäminen edustajien kanssa. Voi olla perusteltua, että muut asiantuntijat kuin henkilöstön edustajat osallistuvat toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman tekemiseen. Oppilaitosten tasa-arvosuunnitelma tulee laatia yhteistyössä henkilöstön ja oppilaiden kanssa.

- **Henkilöstöpoliittisen tasa-arvosuunnitelman ja yhdenvertaisuussuunnitelman yhdistäminen on perusteltua. Sen sijaan tasa-arvovaltuutettu pitää aiheellisena arvioida uudelleen tasa-arvolain säännöstä, jonka mukaan suunnitelma voidaan sisällyttää henkilöstö- ja koulutussuunnitelmaan tai työsuojelun toimintaohjelmaan. Tasa-arvosuunnitelman tulee olla selkeä ja rajattu kokonaisuus, joka on vaikeuksista löydettävissä ja esitettävissä. Tämä on tärkeää sen vuoksi, että tasa-arvosuunnitelman tulee olla helposti kaikkien työntekijöiden saatavilla. Se on tärkeää myös suunnitteluvuoteen valvonnan kannalta. Eri asia on, että kun tasa-arvosuunnitelma on tehty, se voidaan sisällyttää toimenpitein niihin suunnitelmiin, joissa kyseisistä asioista muutenkin päätetään. Tasa-arvosuunnitelman integrointi tällä tavalla työpaikan muuhun henkilöstösuunnitteluun on valtavirtaistamisperiaatteen mukaista.**
- **On tärkeää kiinnittää huomiota henkilöstöpoliittisen tasa-arvosuunnitelman ja toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman yhdistämisessä oleviin haasteisiin. Ne liittyvät suunnitelman sisällön selkeyteen, suunnitelman tekemiseen osallistuvan henkilöstön kokoonpanoon sekä lain edellyttämän yhteistyön ja menettelytapojen toteutumiseen.**

Yhteistyö henkilöstön kanssa

Tasa-arvolain säännökset edellyttävät, että tasa-arvosuunnitelma laaditaan yhteistyössä luottamusmiehen, luottamusvaltuutetun, työsuojeluvaltuutetun tai muiden henkilöstön nimeämien edustajien kanssa.

Tarkastelluissa kunnissa tasa-arvosuunnitelma laadittiin yleisimmin yhteistyötoimikunnassa tai yhteistyötoimikunnan toimeksiannosta erityisessä työryhmässä. Joissakin kunnissa tasa-arvosuunnitelma laadittiin yhteistyössä työsuojelutoimikunnan kanssa. Vain parissa kunnassa oli tasa-arvovaltuutetun tiedon mukaan tasa-arvotoimikunta/työryhmä.

Erityinen pysyvä tasa-arvo- (ja yhdenvertaisuus) työryhmä tuo pysyvyyttä ja jatkuvuutta työnantajan henkilöstöpoliittiseen tasa-arvotyöhön. Tasa-arvotyöryhmä voi toimia asiantuntijana myös edistettäessä tasa-arvoa kunnan erilaisissa toiminnoissa. On tärkeää, että tasa-arvosuunnitelman tehnyt tai sitä käsitellyt työryhmä osallistuu myös tasa-arvosuunnitelman toteutumisen seuraamiseen.

Henkilöstön edustajilla on oltava riittävät osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet suunnitelmaa laadittaessa. Tasa-arvolain esitöiden mukaan henkilöstön edustajien tulisi olla mukana työpaikan tasa-arvotilanteen selvittämisessä, tarpeellisten toimenpiteiden suunnittelussa ja valitsemisessa sekä aikaisempien toimenpiteiden toteuttamisen ja tuloksellisuuden arvioinnissa.

Henkilöstön osallistumisen toteutumisen kannalta on tärkeää, että henkilöstön valitsemilla

edustajilla on mahdollisuus osallistua tasa-arvosuunnittelun kaikkiin vaiheisiin. Henkilöstön edustajien on voitava osallistua esimerkiksi työntekijöille tehtävän tasa-arvokyselyn ja muiden tasa-arvotilannetta koskevien selvitysten laadintaan, toimenpiteistä päättämiseen ja palkkakartoituksen eri vaiheisiin. Pelkkä mahdollisuus kommentoida tai antaa palautetta tasa-arvosuunnitelmasta ei turvaa henkilöstön edustajille riittäviä osallistumismahdollisuuksia.

Yhteistyön toteutumista on arvioitu sen perusteella, mitä kunnat ovat vastanneet seuraaviin tasa-arvovaltuutetun selvityspyynnön kysymyksiin:

- **Millä tavalla henkilöstön edustajat ovat osallistuneet tasa-arvosuunnitelman laatimiseen? Mitä tietoja heille on laatisvaiheessa annettu?**
- **Millä tavalla henkilöstön edustajat ovat osallistuneet palkkakartoituksen laatimiseen? Mitä tietoja heille on laatisvaiheessa annettu?**

Velvollisuus laatia tasa-arvosuunnitelma yhdessä henkilöstön kanssa näyttää pääasiassa toteutuneen hyvin. Usein esimerkiksi pääluottamusmiehet ovat olleet mukana laatimassa tasa-arvosuunnitelmaa ja tasa-arvosuunnitelma on laadittu jossakin jo olemassa olevassa elimessä, kuten yhteistyötoimikunnassa tai työhyvinvointiryhmässä. Yhteistyön tarkempi sisältö, muun muassa se, mitä tietoja henkilöstön edustajille oli annettu, jäi sen sijaan monen kunnan kohdalla avoimeksi.

Aina yhteistyö ei kuitenkaan ollut toteutunut lain edellyttämällä tavalla. Näin oli esimerkiksi silloin, kun tasa-arvosuunnitelma oli tehty virkатыönä, eivätkä henkilöstön edustaja olleet osallistuneet suunnitelman laatimiseen. Laissa edellytettyä menettelyä ei vastannut sekään, että henkilöstön edustajat olivat voineet vain tutustua tai kommentoida tasa-arvosuunnitelmaluonnosta ennen sen vahvistamista tai että henkilöstön edustajat, kuten luottamusmiehet, olivat saaneet vain omaa sopimusalaansa koskevat palkkatiedot.

Oli kuitenkin kuntia, joissa oikein toteutettua yhteistyötä henkilöstön kanssa kuvattiin muun muassa seuraavasti: Tasa-arvosuunnitelman aineiston keräämisestä sekä suunnitelman rakenteesta, sisällöstä ja arvioinnista päätettiin yhteistyössä henkilöstön ja henkilöstön edustajien kanssa; tavoitteet ja toimenpiteet sovittiin yhteisesti henkilöstön edustajien kanssa; palkkakartoitus tehtiin yhdessä henkilöstön edustajien kanssa siten, että sovittiin yhteisesti henkilöstön kanssa sen tekemisestä ja siihen otettavista tiedoista.

Tasa-arvovaltuutettu suosittelee, että sitä, miten yhteistyö henkilöstön edustajien kanssa on toteutettu, käsiteltäisiin myös tasa-arvosuunnitelmassa. Yhteistyön toteutumisesta oli kuntien tasa-arvosuunnitelmassa mainittu vain harvoin.

TASA-ARVOSUUNNITELMIEN SISÄLLÖLLISTÄ TARKASTELUA

Selvitys työpaikan tasa-arvotilanteesta

Naisten ja miesten sijoittuminen eri tehtäviin

Tasa-arvotilannetta koskevan selvityksen tulee sisältää erittely naisten ja miesten sijoittumisesta eri tehtäviin. Tasa-arvovaltuutettu katsoo, että erittelyn tulisi lähtökohtaisesti kattaa kaikki työtehtävät.

Naisten ja miesten sijoittumista kuvaava erittely puuttui isosta osasta suunnitelmia. Vain neljäsosassa kuntia oli naisten ja miesten sijoittumista selvitetty kaikkien tehtävien osalta. Muutamassa kunnassa oli tasa-arvosuunnitelmaan sisällytetty osittainen selvitys tehtäviin sijoittumisesta. Lisäksi oli kuntia, joissa selvitys sijoittumisesta eri tehtäviin oli luettavissa palkkakartoituksesta, joskin tällöin oli epäselvää, sisältyivätkö tiedot itse tasa-arvosuunnitelmaan. Noin puolessa kunnista sijoittumista oli selvitetty esimerkiksi toimialoittain, sopimusaloittain tai osastoittain.

Naisten ja miesten sijoittumista kuvaavalla erittelyllä on merkitystä taustatietona arvioitaessa työpaikalla tasa-arvon tilaa ja toteutumista. Lisäksi tieto sijoittumisesta auttaa arvioimaan palkkakartoitusta, esimerkiksi sitä, onko kaikki työntekijäryhmät sisällytetty palkkakartoitukseen.

Tasa-arvotilanteen selvittäminen

Tasa-arvosuunnitelman tulee perustua työpaikan tasa-arvotilanteen selvittämiseen. Selvitys on tärkeä osa tasa-arvosuunnittelun tietopohjan kokoamista. Se auttaa saamaan käsityksen siitä, miten tasa-arvo toteutuu työpaikalla ja missä tasa-arvon osa-alueissa on vielä parannettavaa. Tasa-arvon edistämistä koskevien toimenpiteiden tulee perustua tasa-arvotilanteen selvityksessä esiin nousseisiin seikkoihin. Tasa-arvosuunnitelman ja sen pohjaksi laadittavan selvityksen tulee kattaa työnantajan koko henkilöstö.

Tasa-arvotilanteen selvittäminen voi siten kohdistua esimerkiksi rekrytointiin, sukupuolten työnjakoon, uralla etenemiseen, työolosuhteisiin, henkilöstökoulutukseen, osallistumiseen työryhmätyöskentelyyn, työn- ja perheen yhteensovittamismahdollisuuksiin, kuten perhevapaiden käyttöön ja niitä tukeviin työjärjestelyihin, työilmapiiriin, seksuaaliseen ja sukupuoleen perustuvan häirinnän esiintymiseen, tasa-arvoa koskeviin asenteisiin, johtamiseen ja työsuojeluun.

Tasa-arvosuunnitelmissa oli usein hyvinkin kattavasti käsitelty työelämän tasa-arvon kannalta tärkeitä teemoja yleisellä tasolla, mutta konkreettinen nykytilanteen selvittäminen oli monesti jäänyt vähäiseksi. Kolmentoista kunnan tasa-arvosuunnitelmasta tasa-arvotilanteen selvitys puuttui kokonaan.

Nykytilanteen selvitys oli usein esitetty yhdessä tavoitteiden ja toimenpiteiden kanssa niin, että oli jossain määrin epäselvää, mikä oli tasa-arvon nykytila ja mikä oli ideaalitila, jota tavoiteltiin. Yllättävän

Tasa-arvolain 6 § listataan teemoja, joiden osalta työnantajan tulee edistää työelämän tasa-arvoa.

Työnantajan tulee:

- toimia siten, että avoinna oleviin tehtäviin hakeutuisi sekä naisia että miehiä;
- edistää naisten ja miesten tasapuolista sijoittumista erilaisiin tehtäviin sekä luoda heille yhtäläiset mahdollisuudet uralla etenemiseen;
- edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa työehdoissa, erityisesti palkkauksessa;
- kehittää työoloja sellaisiksi, että ne soveltuvat sekä naisille ja miehille;
- helpottaa naisten ja miesten osalta työelämän ja perhe-elämän yhteensovittamista kiinnittämällä huomiota etenkin työjärjestelyihin; ja
- toimia siten, että ennakolta ehkäistään sukupuoleen perustuva syrjintä.

vähän oli hyödynnetty erilaisia henkilöstöhallinnon tilastoja, esimerkiksi tilastoja rekrytoinneista tai perhevapaiden käytöstä.

Tasa-arvotilastot ja kyselyt

Tasa-arvosuunnitelmaa varten tarvitaan tietoja työpaikan tilanteesta sukupuolen mukaan eriteltyinä. Tasa-arvotilanteen selvityksessä voidaan hyödyntää jo olemassa olevia henkilöstöhallinnon tilastoja, jotka on eritelty sukupuolen mukaan. On tärkeää selvittää myös sitä, miten työntekijät kokevat tasa-arvon toteutuneen työpaikalla. Työntekijöiden käsityksiä voidaan selvittää esimerkiksi henkilöstökyselyllä tai keskustelemalla tasa-arvoasioista osasto- ja työpaikkakokouksissa.

Tasa-arvokysely antaa sellaista merkittävää tietoa työpaikan tasa-arvon tilasta, jota muunlaisin selvityksin on vaikeaa saada. Tällainen on esimerkiksi tieto työntekijöiden häirintäkokemuksista.

Noin puolessa kunnista oli tehty tasa-arvokysely tai sisällytetty muihin kyselyihin kysymyksiä tasa-arvosta. Harmillisen usein työ- tai henkilöstökyselyyn sisältyi kuitenkin vain yksi tasa-arvoon liittyvä kysymys.

Toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi

Tasa-arvolain mukaan tasa-arvosuunnitelmaan tulee sisällyttää käynnistettäväksi tai toteutettaviksi suunnitellut tarpeelliset toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi ja palkkauksellisen tasa-arvon saavuttamiseksi. Toimenpiteiden pohjana on työpaikan tasa-arvotilanteen selvitys, jonka perusteella työnantaja yhteistyössä työntekijöiden edustajien kanssa päättää niistä seuraavan tasa-arvosuunnittelukauden aikana käynnistettäväksi ja toteutettaviksi suunnitelluista toimenpiteistä, jotka ovat tarpeellisia sukupuolten välisen tasa-

KYSELY	UUSIMAA	PIRKANMAA	POHJOIS-KARJALA	YHTEENSÄ
Tasa-arvokysely	5	2	0	7
Henkilöstöhaastatteluja	1	1	0	2
Henkilöstökysely	5	1	0	6
Työhyvinvointikysely	8	7	2	17
Ei kyselyitä	10	11	10	31

arvon edistämiseksi. Yhteistyössä sovitaan myös tavoitteista, keinoista ja aikataulusta sekä seurannan menetelmistä. Seurannasta sopiminen on tarpeen tulosten arvioinnin pohjaksi.

Työpaikan tasa-arvotilannetta koskevan selvityksen läpikäyminen ja toimenpiteistä sopiminen ovat tasa-arvosuunnittelun tärkeimpiä vaiheita. Jotta suunnitelmaan sisällytettävillä toimenpiteillä tosiasiallisesti edistetään tasa-arvoa, niiden tulisi olla konkreettisia ja realistisia. Olisi myös tärkeää, että toimenpiteiden toteutumista voidaan seurata. On tarpeen sopia toimenpiteiden toteuttamisen aikataulusta ja määritellä, mitkä tahot ovat vastuussa toimenpiteistä.

Kaikissa tarkastelluissa tasa-arvosuunnitelmissa oli toimenpiteitä. Isoimmat haasteet liittyivät toimenpiteiden konkreettisuuteen. Oli kuntia, joiden suunnitelmiin sisältyi varsin konkreettisia toimenpiteitä. Kuitenkin jopa reilussa puolessa kunnista suunnitellut toimenpiteet olivat tasa-arvovaltuutetun arvion mukaan pikemminkin periaatetasoisia kuin konkreettisia.

Toinen haaste liittyi siihen, että joissakin suunnitelmissa toimenpiteet oli vaikea erottaa työpaikan nykyisen tasa-arvotilanteen kuvauksesta. Joissakin suunnitelmissa oli myös laveasti kuvailtu ikään kuin työpaikan tasa-arvon ideaalitilaa ilman mitään konkreettisia toimenpiteitä siitä, miten tilanteeseen päästään.

Toimenpiteissä käsiteltiin yleensä laajasti erilaisia tasa-arvoon liittyviä teemoja, jotka olivat samoja kuin mihin tasa-arvotilanteen selvitys useimmiten kohdistuu. Toimenpiteet koskivat yleisimmin rekrytointia, koulutusta ja urakehitystä, työn ja perheen yhteensovittamista, häirintää

ja epäasiallista käyttäytymistä, tasa-arvoista työpaikkaa ja syrjinnän ehkäisyä, johtamista sekä sukupuolen moninaisuutta.

Suunnitelmat sisälsivät varsinkin monipuolisesti erilaisia työn ja perheen yhteensovittamista koskevia toimenpiteitä, jotka liittyivät perhevapaita käyttävien työntekijöiden urakehityksen turvaamiseen, yhteensovittamista helpottaviin työaikajärjestelyihin, perhevapaiden jälkeiseen perehdyttämiseen, perhevapaan aikaiseen tiedottamiseen ja yhteydenpitoon sekä miesten perhevapaiden käytön lisäämiseen.

Alle on poimittu muutamia esimerkkejä hyvistä ja konkreettisista toimenpiteistä. (Esimerkit on muokattu kuntien tasa-arvosuunnitelmissa olleiden toimenpiteiden pohjalta.)

Tavoite: Syrjimätön rekrytointi

- **Kiinnitetään huomiota työpaikkailmoitusten teksteihin ja vältetään esittämästä sellaisia vaatimuksia tai korostamasta sellaisia ominaisuuksia, jotka koetaan vain yhdelle sukupuolelle ominaisiksi.**
- **Rekrytoinnissa voidaan tasa-arvoa edistävänä toimenpiteenä suosia vähemmistönä olevan sukupuolen edustajan valintaa, mikäli hakijat ovat muutoin pätevyydeltään ja sopivuudeltaan yhdenvertaiset. (Tasa-arvovaltuutetun kommentti: vähemmistönä olevan sukupuolen edustajan valinta ei kuitenkaan saa olla automaattista, vaan jokainen rekrytointitilanne on arvioitava erikseen.)**

- Työhönottohaastattelussa ei esitetä terveydentilaan tai perhesuunnitteluun liittyviä kysymyksiä, jotka loukkaavat hakijan yksityisyyttä ja ovat siten syrjivinä lain vastaisia. Työhönottoon osallistuvien tulee olla selvillä tasa-arvolain ja tasa-arvosuunnitelman periaatteista.
- Mahdollisuuksien mukaan otetaan käyttöön sukupuolineutraaleja ammattinimikkeitä.
- Lisätään työpaikkailmoituksiin maininta, jossa toivotaan hakemuksia sekä miehiltä että naisilta

Tavoite: Naisjohtajien määrän lisääminen

- Rohkaistaan myös naisia esimiestehtäviin (esimerkiksi sijaisuuksiin ja muihin esimiestehtäviin). Tuetaan työntekijöiden urakehitystä toimintakäytännöillä, joissa avainasemassa on vertaistuki sekä tulos- ja kehityskeskusteluissa laadittava kehityssuunnitelma.
- Luodaan yhteiset käytänteet nimettömälle työnhauulle ja edistetään sen käyttöä esimies- ja asiantuntijatehtävissä.
- Esimies- ja johtamiskoulutusta suunnataan erityisesti pätevyysvaatimukset täyttävälle aliedustetulle sukupuolelle.

Tavoite: Tasa-arvoiset koulutus- ja urakehitysmahdollisuudet

- Kannustetaan henkilöstöä työkiertoon etenkin tasa-arvoa edistävänä toimenpiteenä.
- Koulutuksen suunnittelussa ja järjestämisessä huomioidaan naisten ja miesten erilaiset koulutustarpeet ja mahdollisuudet osallistua koulutukseen esimerkiksi työtehtävien luonteen ja perhevelvoitteiden vuoksi.
- Tarkistetaan koulutusta koskevat ohjeet siten, että huomioidaan erityisesti koulutuksen tarjoaminen tasapuolisesti sukupuolesta ja työtehtävistä riippumatta ja rohkaiseminen perinteisten sukupuoliroolien rikkomiseen.
- Valitaan työryhmiin, tiimeihin ja projekteihin molempien sukupuolten edustajia.
- Kehitetään työolosuhteita siten, että sekä naisilla että miehillä on yhtäläiset mahdollisuudet sijoittua kaikkiin tehtäviin ja asemiin. Varmistetaan muun muassa työvälineiden, työasujen ja työtilojen soveltuvuus sekä naisille että miehille. (Tasa-arvovaltuutetun kommentti: Samalla olisi hyvä huomioida työvälineiden, työasujen ja työtilojen soveltuvuus myös sukupuoleltaan moninaisille työntekijöille.)

Tavoite: Työn ja perheen yhteensovittaminen

- Helpotetaan työelämän ja perhe-elämän yhteensovittamista työaikajärjestelyin (esimerkiksi työaikajoustot, vuosiloma-, virkavapaus- ja työlomajärjestelyt).
- Pitkiltä vapailta palaaville työntekijöille pidetään perehdytys- ja kehityskeskustelu työhön paluun jälkeen. Keskustelu käydään 2–3 viikon aikana työhön paluun jälkeen. Painopisteinä keskusteluissa on toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset. Keskustelussa sovitaan tarvittavasta koulutuksesta ja perehdytyksestä.
- Huolehditaan siitä, että henkilö säilyttää osaamisensa perhevapaan aikana ja hänet perehdytetään tehtävissä tapahtuneisiin muutoksiin hänen palattuaan vapaalta.
- Turvataan työntekijöiden tiedonsaanti työpaikan keskeisistä asioista myös perhe- tai muiden vapaiden aikana.
- Henkilöstöjärjestelyiden ja muiden työyhteisössä tapahtuvien muutosten yhteydessä otetaan huomioon tasapuolisesti myös ne henkilöt, jotka perhevapaiden käytön vuoksi ovat tilapäisesti poissa työelämästä.
- Miesten perhevapaiden pitämistä ja osallistumista sairaan lapsen hoitamiseen

kannustetaan erilaisin keinoin: esimerkiksi tehostamalla viestintää, kehittämällä työaikajoustoja ja varahenkilöjärjestelmää sekä kertomalla hyvistä kokemuksista. On tärkeää, että lähiesimies rohkaisee myös miehiä jäämään perhevapaalle.

- Aloitetaan viestintäkampanja miesten perhevapaiden käytön edistämiseksi.

Tavoite: Tasa-arvoinen johtaminen

- Suunnitellaan ja toteutetaan sukupuolet huomioivaa johtamiskoulutusta tasa-arvoisen vuorovaikutuksen edistämiseksi muun muassa esimiesten ja alaisten välillä.
- Huomioidaan tasa-arvoasioiden näkökulma yhteistoimintaelinten kokouksissa ja tarvittaessa muissa tilaisuuksissa, joissa käsitellään toimintaa, palveluja ja henkilöstöasioita.
- Ohjeistetaan ja koulutetaan esimiehiä muun muassa perinteisten sukupuoliroolien kyseenalaistamiseen, ennakoluulojen hälventämiseen, asenteiden muokkaamiseen henkilöstön keskuudessa, pitkäjänteisyyteen tasa-arvon edistämässä ja oman esimerkin näyttämiseen.

Tavoite: Häirinnästä vapaa työpaikka

- Lisätään esimiesten taitoa puuttua epäasialliseen käyttäytymiseen suunnitelmallisesti osana johtamisen kehittämistä.
- Perehdytetään henkilöstö kiusaamisen, epäasiallisen käyttäytymisen, häirinnän ja syrjinnän tunnistamiseen, omaan vastuuseen niiden ennaltaehkäisemisessä sekä puuttumiseen ja ilmoitusmenettelyyn.
- Työyhteisössä ei suvaita minkään tyyppistä häirintää. Työnantaja antaa selkeät ohjeet häirinnän ja työpaikkakiusaamisen varalta.

Tavoite: Tasa-arvoinen ja turvallinen työpaikka

- Kerätään tilasto- ja tutkimustietoa työpaikan tasa-arvosta ja kehitetään henkilöstöraportointia tasa-arvoasioihin liittyen.
- Työhyvinvointikyselyyn lisätään tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen liittyviä kysymyksiä ja tarkastellaan tuloksia sukupuolinäkökulmasta.
- Kiinnitetään huomiota työturvallisuuteen ja väkivallan uhkaan ja huomioidaan sukupuolten väliset erot turvajärjestelyissä.

Arvio aikaisempien toimenpiteiden tuloksista

Tasa-arvosuunnitelman kolmas keskeinen osa on arvio aikaisempaan tasa-arvosuunnitelmaan sisältyneiden toimenpiteiden tuloksista.

Arviointi koskee aiemman suunnitelman toteutumista ja saavutettuja tuloksia. Tulosten arvioimisella saadaan tärkeää tietoa muun muassa siitä, kuinka erityisesti palkkausta korjaavat mekanismit toimivat ja missä on kehittämisen varaa. Arvio on hyödyksi tuloksellisen toiminnan edelleen kehittämiseksi. Arviota käytetään myös seuraavan suunnitelman pohjana.

Suurin osa (46) tasa-arvosuunnitelmista ei sisältänyt arviota edellisen suunnitelman sisältämien toimenpiteiden tuloksista. Tämä on sinänsä ymmärrettävää, koska monessa kunnassa edellisen tasa-arvosuunnitelman laatimisesta saattoi olla jopa kymmenen vuotta. Arvio aikaisempien toimenpiteiden tuloksista puuttui myös monen sellaisen kunnan suunnitelmasta, jossa tasa-arvosuunnittelu oli ollut säännöllistä.

Toisaalta muutamassa kunnassa suunnitelmaan oli silti sisällytetty tätä käsittelevä osio ja todettu, että kun suunnitelma tehdään seuraavan kerran, päästään myös arvioimaan nykyisen suunnitelman tuloksia.

Tasa-arvovaltuutettu edellytti kunnille antamissaan lausunnoissa, että kunnan seuraavaan tasa-arvosuunnitelmaan tulee sisällyttää arvio aikaisempien toimenpiteiden toteutumisesta ja tuloksista.

PALKKAKARTOITUS

Tasa-arvosuunnitelman tulee sisältää koko henkilöstöä koskeva palkkakartoitus. Se edellyttää kartoitusta naisten ja miesten tehtävien luokituksesta, palkoista ja palkkaeroista. Tasa-arvolain mukaan palkkakartoituksen tarkoituksena on selvittää, ettei saman työnantajan palveluksessa olevien samaa tai samanarvoista työtä tekevien naisten ja miesten välillä ole perusteettomia palkkaeroja. Olemassa olevien palkkaerojen kuvaaminen ei siis ole riittävää, on myös selvitettävä ja analysoitava palkkaerojen syitä. Ellei palkkaeroille ole hyväksyttävää syytä, tasa-arvolaki edellyttää työnantajan ryhtyvän toimenpiteisiin palkkaerojen poistamiseksi.

Oliko palkkakartoitus tehty?

Palkkakysymys oli ollut esillä tasa-arvosuunnitelmia tehtäessä kaikissa tarkastelluissa kunnissa. Aivan kaikki tasa-arvosuunnitelmat eivät kuitenkaan sisältäneet varsinaista palkkakartoitusta. Joissain suunnitelmissa palkoista oli vain yleisluonteinen maininta. Tällöin kunta vetosi yleensä työntekijäryhmien pieneen kokoon, esimerkiksi siihen, ettei kunnassa ole työntekijäryhmiä, joissa olisi vähintään kuusi naista ja kuusi miestä. Oli myös kuntia, joissa palkkakartoitus oli tehty, mutta sitä ei ollut sisällytetty osaksi tasa-arvosuunnitelmaa. Näissä kunnissa palkkakartoituksessa oli saatettu käsitellä yksilöiden palkkatietoja tai menettelyä perusteltiin työntekijäryhmien pienellä koolla.

Osa kunnista oli tilannut Tilastokeskukselta kuntakohtaiset tiedot palkkakartoitusta varten. Tilastokeskuksen aineisto kertoo havaittavissa olevasta palkkaerosta, mutta se ei kerro palkkaeron syistä. Palkkaerojen syiden selvittämien ja analyysi jäävät työnantajan vastuulle.

Palkkavertailut

Keiden välillä palkkoja verrattiin

Palkkakartoitusta tehtäessä palkkojen tarkastelun ja vertaamisen pohjana tulee olla tietyin perustein muodostetut työntekijäryhmät. Tasa-arvolain mukaan työntekijät voidaan ryhmitellä joko vaativuusryhmien tai tehtäväryhmien mukaan tai työntekijät voidaan luokitella jollain muulla perusteella muodostettuihin ryhmiin. Hallituksen esityksessä tasa-arvolainsäädäntöä kehitettäessä huomiota siihen, että luokittelua tai ryhmittelyä valittaessa tulisi ottaa huomioon palkkakartoituksen tarkoitus.²⁰¹ Tasa-arvolain mukaan palkkakartoituksen tarkoituksena on selvittää, ettei saman työnantajan palveluksessa olevien samaa tai samanarvoista työtä tekevien naisten ja miesten välillä ole perusteettomia palkkaeroja. Sen avulla pyritään siis varmistamaan samapalkkaisuuden toteutuminen.

Yleisimmin palkkoja verrattiin tarkasteltavana olleissa kunnissa joko pelkästään hinnoitteluryhmien sisällä tai käyttämällä lisäksi jotain muuta luokittelukriteeriä, kuten tehtäväryhmää. Yleensä vertailuun otettiin mukaan vain tietynkokoiset hinnoittelu- ja työntekijäryhmät.

Tehtäessä palkkavertailut vaativuus-/hinnoitteluryhmittäin lähtökohtaisena oletuksena on, että samanarvoiset tehtävät on asetettu työpaikan palkkausjärjestelmän ja työ-/virkaehtosopimusten mukaisesti samoihin vaativuusryhmiin. Tasa-arvovaltuutettu totesi kunnille antamassaan palautteessa, että koska palkkausjärjestelmän soveltaminen perustuu yleensä useisiin, pitkälläkin ajanjaksolla tehtyihin päätöksiin, on tarpeen varmistaa, että nais- ja miestyöntekijöiden tehtävien sijoittaminen vaativuusryhmiin myös kokonaisuutena tarkastellen vastaa tasa-arvolain vaatimuksia. Samallakin tehtävänimikkeellä työskentelevien henkilöiden työt on voitu sijoittaa eri hinnoitteluryhmiin. Palkkavertailun tekeminen hinnoitteluryhmittäin antaa vastauksia vain siihen, toteutuuko samapalkkaisuus kunkin hinnoitteluryhmän sisällä. Tarkastelu on samapalkkaisuusperiaatteen toteutumisen arvioimisen kannalta varsin suppea.

Peräti 13 kunnassa palkkoja verrattiin yksinomaan työ- ja virkaehtosopimuksittain niin, että kaikkien sopimuksen piiriin kuuluvien naisten palkkoja vertailtiin kaikkien sopimuksen piiriin kuuluvien miesten palkkoihin. Joissain kunnissa näin meneteltiin sen vuoksi, että kunnan työntekijämäärä oli kokonaisuudessaan pieni ja monissa työntekijäryhmissä oli vain vähän tai ei ollenkaan toisen sukupuolen edustajia. Näin toimittiin kuitenkin myös muutamassa sellaisessa kunnassa, jossa työntekijöitä oli tuhannesta kolmeen tuhanteen.

Palkkavertailun tekeminen vertailemalla kaikkien työ-/virkaehtosopimuksen piiriin kuuluvien naisten/miesten palkkoja antaa arvokasta tietoa

nais- ja miestyöntekijöiden asemasta palkkauksessa. Se ei kuitenkaan lähtökohtaisesti anna vastauksia palkkatasa-arvon toteutumisesta samoissa ja samanarvoisissa töissä. Tämän vuoksi palkkojen tämänkaltainen tarkastelu ei tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan riitä palkkakartoitusta varten tehtäväksi vertailuksi, vaikka tasa-arvolaisia todetaankin, että työntekijöiden ryhmittely palkkakartoitusta varten voidaan perustaa myös ”muulla perusteella muodostettuihin ryhmiin.”

Palkkakartoituksen tavoitteiden toteutumisen kannalta haasteellisia ovat myös muut sellaiset vertailut, joissa vertailu toteutetaan pelkästään kokoamalla samaan vertailuryhmään työntekijöitä, joiden työ on vaativuudeltaan hyvin erilaista (esimerkiksi usein jaottelu pelkästään työntekijöihin ja toimihenkilöihin).

Oleellinen osa samapalkkaisuutta on se, että samanarvoisiksi katsottavista nais- ja miesvaltaisista tehtävistä maksetaan lähtökohtaisesti yhtä paljon. Samapalkkaisuuden toteutumisen arviointi edellyttäisikin vertailua myös nais- ja miesvaltaisten tehtävien välillä. Tällaisia vertailuja ei kuitenkaan ollut tehty muutamaa positiivista poikkeusta lukuun ottamatta.

Yhdessä kunnassa oli toteutettu mielenkiintoinen kunnan eri sektoreilla noudatettujen palkkauskäytäntöjen tarkastelu, jossa verrattiin samantasoisella koulutustaustalla olevien naisvaltaisten ja miesvaltaisten tehtävien pakkausta. KVTES:n²⁰² piiriin kuuluvien lastenhoitajien palkkaa verrattiin Teknisten sopimuksen piiriin kuuluvien kiinteistöhoitajien palkkaan. Toisen

202 Kunnallinen yleinen virka- ja työehtosopimus (KVTES).

vertailuparin muodostivat lastentarhanopettajat (KVTES) ja teknisen sopimuksen palkkaryhmän II asiantuntijat.

Vertailuryhmien osalta selvitettiin keskipalkkoja, henkilökohtaisia lisiä sekä sitä, miten paljon maksetut tehtäväkohtaiset keskipalkat poikkesivat sopimusten määrittämistä alarajoista eli miten toisaalta miesvaltaisella alalla ja toisaalta naisvaltaisella alalla oli käytetty harkintavaltaa palkoista päätettäessä. Lastenhoitajien ja kiinteistöhoitajien palkoissa harkinnanvaraa oli käytetty samalla tavalla. Molemmissa tehtäväryhmissä palkkojen alaraja ylittyi 9,5 %. Harkinnanvaraisia henkilökohtaisia lisiä maksettiin kuitenkin kiinteistön hoitajille selvästi useammin ja ne olivat suurempia (94 € / 44 €). Toisessa vertailussa saatiin erilaisia tuloksia. Teknisen sopimuksen palkkaryhmän II asiantuntijoilla sopimuksen alaraja (noin 2 852 €) ylittyi 63,8 % eli maksettu tehtäväkohtainen keskikuukausipalkka oli noin 3 034 €. Lastentarhanopettajilla sopimuksen mukainen alaraja (n. 2 305 €) ylittyi puolestaan 3,2 % ja maksettu tehtäväkohtainen keskikuukausipalkka oli noin 2 380 €. Lastentarhanopettajille maksettiin kuitenkin paremmin harkinnanvaraisia henkilökohtaisia lisäitä kuin miesverrokeille.

Vertailtavien työntekijäryhmien valinnalla on oleellinen merkitys sen kannalta, miten hyvin palkkakartoituksen avulla voidaan saada vastauksia samapalkkaisuuden toteutumisesta. Ongelmallisia tältä kannalta ovat sekä liian suppeat vertailut että vaativuudeltaan liian erilaista työtätekevien työntekijöiden niputtaminen samaan vertailuryhmään. Toisinaan palkkoja oli

kunnissa verrattu vain hinnoitteluryhmien sisällä, toisinaan taas vertailut tehtiin yksinomaan työ- ja virkaehtosopimuksittain niin, että kaikkien sopimuksen piiriin kuuluvien naisten palkkoja vertailtiin kaikkien sopimuksen piiriin kuuluvien miesten palkkoihin. Vertailuja naisvaltaisten ja miesvaltaisten tehtävien välillä oli tehty hyvin harvoin. Tarkasteltujen palkkakartoituksen perusteella ei useinkaan voida tehdä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä siitä, onko samoissa tai samanarvoisissa töissä ollut perusteettomia palkkaeroja vai ei.

- **Tasa-arvovaltuutettu pitää tarpeellisena selvittää, tulisiko palkkakartoitussäännöstä selkiyttää vertailuryhmien muodostamisen osalta niin, että palkkakartoituksen tarkoitus tulisi nykyistä paremmin otetuksi huomioon vertailuryhmien valinnassa. Olisi syytä arvioida, miten johdonmukainen palkkakartoitussäännös nykyisellään on, kun otetaan huomioon toisaalta tasa-arvolain 6 b §:n 1 momentissa palkkakartoitukselle asetettu tavoite ja toisaalta lain 6 b §:n 2 momentin säännös siitä, millä eri tavoin vertailtavat työntekijäryhmät voidaan palkkakartoitusta varten muodostaa.**

Koko henkilöstö harvoin palkkavertailujen piirissä

Tasa-arvolain mukaan palkkakartoituksen tulee koskea koko henkilöstöä. Tasa-arvolain esitöissä selvennetään erikseen sitä, että myös osa-aikaiset ja määräaikaiset työntekijät kuuluvat kulloinkin tarkasteltavana olevaan henkilöstöryhmään. Lähes puolet kunnista (25 kuntaa) oli jättänyt osa-aika-työntekijät ja melko monet kunnat (7 kuntaa) myös määräaikaiset työntekijät kokonaan palkkavertailujen ulkopuolelle.

Noin puolet kunnista oli ottanut vaativuus- tai tehtäväryhmittäiseen palkkavertailuun mukaan vain sellaiset työntekijäryhmät, joissa on vähintään kuusi naista ja kuusi miestä. Muutamassa kunnassa työntekijäryhmässä edellytettiin olevan vähintään viisi ja yhdessä isossa kaupungissa jopa kymmenen kumpaakin sukupuolta olevaa työntekijää. Monissa kunnissa työntekijäryhmät ovat pieniä ja työt ovat jakaantuneet vahvasti nais- ja miesenemmistöisiin töihin. Niinpä suuri osa työntekijöistä jäi näiden vertailujen ulkopuolelle. Tavallisimmin käytetty kuuden naistyöntekijän ja kuuden miestyöntekijän raja johti esimerkiksi siihen, että eräässä kunnassa hinnoittelu- tai tehtäväryhmittäinen tarkastelu koski vain 20 – 35 prosenttia työntekijöistä ja eräässä toisessa kunnassa vain alle 10 prosenttia työntekijöistä. Yhdessä kunnassa, jossa tarkasteltujen palkkojen osalta oli sinänsä tehty hyvää erittelyä, tehtävänimikkeittäin tehdyssä palkkavertailussa oli mukana vain 15 tehtävänimikettä 388 nimikkeestä. Vaikka kyseisessä kunnassa oli paljon yhden henkilön nimikkeitä, siellä oli niiden lisäksi 160 muuta tehtävänimikettä, jotka jäivät vertailujen ulkopuolelle.

Palkkakartoitus oli siis käytännössä usein toteutettu niin, että se ei koskenut koko henkilöstöä. Joissain kunnissa, joissa käytettiin kuuden nais- ja kuuden miestyöntekijän rajaa, sukupuolten välisiä palkkaeroja tarkasteltiin myös muiden muuttujien, kuten iän tai koulutustaustan mukaan, jolloin mukana saattoivat olla kaikki työntekijät. Koko henkilöstö saattoi olla mukana myös verrattaessa kaikkien saman työ- ja virkaehtosopimuksen piiriin kuuluvien naisten ja miesten palkkoja keskenään. Tällaiset tarkastelut antavat arvokasta lisätietoa, mutta ne eivät riitä selvitettyäessä sitä, vastaako palkkaus tasa-arvolain vaatimuksia.

Yleensä kunnat olivat rajanneet pieniin työntekijäryhmiin kuuluvat työntekijät palkkakartoituksen ulkopuolelle sen välttämiseksi, että yksittäisten työntekijöiden palkkatiedot tulisivat julkisiksi. Tasa-arvolain esitöissä todetaan, että ”palkkakartoitus laadittaisiin edelleen siten, että yksittäisten henkilöiden palkkatiedot eivät ilmene palkkakartoituksesta”.

Parin kunnan tasa-arvosuunnitelmaan oli kirjattu pohdintaa, joka koskee palkkatietojen suojan huomioon ottamista palkkakartoitusta toteutettaessa. Erään kunnan tasa-arvosuunnitelmassa todettiin seuraavasti: ”... *pienen kuntatyönantajan henkilöstön kohdalla pohdintaa aiheuttavat erityisesti palkkojen vertailuun ja palkkatietojen julkistamiseen liittyvät kysymykset. Palkkakartoituksen julkistamisen tavoitteena on lisätä palkkakartoitusten läpinäkyvyyttä ja tukea naisten ja miesten samapalkkaisuutta. Palkkakartoitus on kuitenkin pystyttävä toteuttamaan niin, että yksittäisen viranhaltijan tai työntekijän palkka ei siitä ilmene, mikä on haastavaa, kun henkilöstö on pieni*”. Kyseinen kunta toteutti palkkakartoituksen

niin, että palkkakartoituksen tekovaiheessa tarkasteltiin kaikkia palkkoja, mutta lopulliseen palkkakartoitukseen sisällytettiin vain vertailut ryhmistä, joihin kuului vähintään kuusi naista ja kuusi miestä.

Eräs toinen kunta kertoi palkkakartoituksen toteutuksesta seuraavaa: *"Yksilön tietosuoja edellyttää, että palkkakartoitus tehdään siten, että yksittäisen viranhaltijan tai työntekijän palkka ei siitä ilmene. Tästä syystä palkat ja palkkaerot on käsitelty yksilötasolla yhdessä henkilöstön edustajien eli pääluottamusmiesten kanssa. Tasa-arvosuunnitelmassa palkoista esitetään yhteenveto. Kaikissa tehtäväryhmissä ei ole molempia sukupuolia. Näiden osalta kartoitus on tehty vertaamalla ryhmiä keskenään ottaen huomioon työn vaativuus".*

Tasa-arvovaltuutetun palaute kunnille koski usein juuri palkkojen tarkastelua pienten työntekijäryhmien osalta ja palkkakartoituksen kattavuuden parantamista. Valtuutettu viittasi tasa-arvolain esitöissä olevaan ohjeistukseen. Hallituksen esityksessä todetaan muun muassa, että eri työntekijäryhmiä voidaan tarvittaessa koota yhteen toisten mahdollisimman samaa tai samanarvoista työtä tekevien työntekijäryhmien kanssa.²⁰³ Näin meneteltäessä haasteeksi nousee palkkaerojen syiden arviointi, sillä ryhmään tulee vaativuustasoltaan erilaisia tehtäviä tekeviä työntekijöitä.

Pienten ryhmien palkkauksen tarkastelun kannalta on tärkeää, että kunnissa voidaan palkkakartoitusta laadittaessa käyttää myös yksilöiden palkkatietoja. Hallituksen esityksen mukaan se seikka, että yksittäisten henkilöiden palkkatietojen ei tule ilmetä palkkakartoituksesta, ei estä näiden palkkatietojen käsittelyä palkkakartoitusta laadittaessa.

203 HE 19/2014 vp.

Hallituksen esityksessä viitataan tässä kohdin palkkojen julkisuuteen julkisella sektorilla. Myös Kuntatyönantaja on todennut, että palkkakartoitusta laadittaessa on mahdollista käsitellä yksittäisiä palkkatietoja.²⁰⁴ Näin on kuitenkin käytännössä menetelty vain harvoissa kunnissa, joista edellä kerrottiin pari esimerkkiä.

Useimmiten kunnat näyttivät ottaneen Kuntatyönantajan ohjeistuksen huomioon vain siltä osin kuin se koski työntekijäryhmän kokoa. Kuntatyönantaja "suosittelee, että palkkatietoja esitetään vain ryhmistä, joissa työskentelee vähintään kuusi naista ja kuusi miestä".²⁰⁵ Ryhmän koko (≥ 6 n/6 m) on Kuntatyönantajan ohjeessa yhdistetty siihen, milloin palkkatietoja "esitetään". Käytännössä tätä ryhmäkokoa oli monissa kunnissa käytetty myös päätettäessä siitä, mistä työntekijäryhmistä palkkatietoja oli ylipäättään kerätty ja mitä tietoja työntekijöiden edustajien kanssa oli käsitelty.

Tasa-arvovaltuutettu on katsonut, että palkkatiedot voidaan esittää ryhmistä, joissa on vähintään kolme naista tai vastaavasti vähintään kolme miestä. Myös valtiovarainministeriön palkkakartoituksen analyysin julkistamista koskevan suosituksen mukaan ryhmissä, joista julkistetaan keskiarvo- ja vastaavia tilastotietoja, on ryhmässä oltava vähintään kolme henkilöä.²⁰⁶

Tasa-arvolain perustelujen mukaan tasa-arvosuunnitteluun osallistuvilla työntekijöiden edustajilla tulee olla asian käsittelemiseksi riittävät tiedot. Koska palkkakartoituksen tulee

204 Kuntatyönantajan yleiskirje 3/2015 liite 1.

205 Kuntatyönantajan yleiskirje 3/2015 liite 1.

206 Valtiovarainministeriön suositus VM/661/00.00.01/2015, 28.8.2015.

koskea koko henkilöstöä, tasa-arvovaltuutettu on todennut, että kaikkien palkkakartoitukseen osallistuvien henkilöstön edustajien tulee saada palkkakartoituksen tekemisen edellyttämät tiedot kaikista henkilöstö- ja työntekijäryhmistä.²⁰⁷

- Tasa-arvolaki edellyttää koko henkilöstön kuulumista palkkakartoituksen piiriin. Tämä ei kuitenkaan toteudu käytännössä kovinkaan hyvin. Samapalkkaisuuden toteutumisen arvioinnin kannalta relevantit palkkavertailut koskevat usein vain osaa henkilöstöstä, joskus vain pientä osaa. Pyrkimys välttää yksittäisten henkilöiden palkkatietojen julkituloa ohjaa usein koko palkkakartoitusprosessia.
- Työntekijöiden valitsemien edustajien tulisi voida palkkakartoitusta tehtäessä tarkastella palkkoja ja palkkaeroja koko henkilöstön osalta sekä arvioida niiden syitä ja lausua käsityksensä tarpeellisista korjaavista toimenpiteistä. Heillä tulisi olla tarvittaessa käytössään myös yksittäisten työntekijöiden palkkatiedot. Tämä ei tarkoita sitä, että yksilöiden palkkatiedot esitettäisiin myös lopullisessa, kaikkien työntekijöiden saatavilla olevassa tasa-arvosuunnitelmassa.
- Julkisella sektorilla palkat ovat julkisia, joten yksittäisten palkkatietojen käsittely palkkakartoituksen tekovaiheessa on mahdollista jo nykyään. Näin on joissain

kunnissa toimittakin. Kaikkien julkisen sektorin työntekijöiden saamiseksi palkkakartoituksen piiriin tarvittaisiin kuitenkin selkeämpää ohjeistusta siihen, että palkkakartoituksen tekovaiheessa näin tulisi tarvittaessa myös menetellä. Jotta vastaavalla tavalla voitaisiin riidatta toimia myös yksityissektorilla, palkkakartoitukseen osallistuvien yksityissektorin työntekijöiden edustajien oikeutta saada palkkatietoja tulisi parantaa lainsäädäntöteitse. Laissa olisi tarpeen selkiyttää myös henkilöstön edustajien oikeutta saada palkkakartoituksen tekemisen edellyttämät tiedot kaikista henkilöstö- ja työntekijäryhmistä.

Tarkastellut palkat ja palkkaerojen syiden analysointi

Palkkakartoituksen kattavuuden kannalta on merkityksellistä se, mitä kaikkia palkanosia palkkakartoituksessa tarkastellaan. Tasa-arvolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan (HE 19/2014) palkkakartoituksessa tarkastellaan palkkoja kokonaisuudessaan. Palkan käsite on palkkakartoituksessa sama kuin sovellettaessa tasa-arvolain palkkasyrjintäkieltoa. Palkan käsitteeseen kuuluvat ainakin peruspalkka ja erilaiset palkanlisät, myös erilaiset bonukset. Myös palkaksi katsottavat luontoisedut ovat palkkaa. Tasa-arvolain perusteella palkat voidaan kirjata palkkakartoitukseen joko kokonaispalkkoina, jotka siis sisältävät kaikki palkanosat, tai ne voidaan kirjata siihen palkanosittain eriteltyinä.

207 Tasa-arvovaltuutetun lausunto TAS/386/07.

Kuntien palkkakartoituksissa tarkasteltiin useimmiten tehtäväkohtaisia palkkoja ja kokonaispalkkoja, melko usein myös tehtäväkohtaisia ja varsinaisia palkkoja tai kaikkia näitä. Osassa palkkakartoituksia tarkasteltiin joko pelkästään tehtäväkohtaisia palkkoja tai pelkästään kokonaispalkkoja. Pelkästään tehtäväkohtaisten palkkojen tarkastelu ei ole riittävää, vaan palkkakartoituksessa kuuluu verrata myös palkanlisiä. Muutamissa kunnissa selvitettiin erikseen henkilökohtaisia lisiä.

Niissä kunnissa, joissa oli tehty palkkavertailuja, havaittiin myös palkkaeroja. Tasa-arvolain 6 b §:n mukaan ”jos palkkakartoituksen vaativuus- tai tehtäväryhmittäinen taikka muulla perusteella muodostettujen ryhmien tarkastelu tuo esiin selkeitä eroja naisten ja miesten palkkojen välillä, työnantajan on selvitettävä palkkaerojen syitä ja perusteita”. Palkkakartoituksen tarkoituksena ei siis ole vain palkkaerojen ylös kirjaaminen, vaan myös sen arvioiminen, onko työpaikalla samapalkkaisuusperiaatteen vastaisesti perusteettomia palkkaeroja.

Osassa palkkakartoituksia palkkaerojen syitä ei käsitelty lainkaan, mutta usein ainakin joitain havaittuja palkkaeroja arvioitiin jollakin tavalla. Analyysin konkreettisuus vaihteli. Oli palkkakartoituksia, joissa palkkaerojen syiden arviointi selvästi pohjautui palkkaeroon konkreettisesti vaikuttaneisiin tekijöihin. Aina ei kuitenkaan käynyt ilmi, kuinka tarkkaan palkkaerojen syitä oli arvioinnin pohjaksi tosiasiaa selvitetty. Jos palkkavertailu toteutetaan esimerkiksi vertaamalla kaikkien saman työ- ja virkaehtosopimuksen piirissä työskentelevien naisten palkkoja kaikkien sopimuksen piiriin kuuluvien miesten palkkoihin,

on selvää, ettei palkkaeroista voida tehdä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä palkkatasa-arvon toteutumisesta samoissa ja samanarvoisissa töissä. Sopimuksen kattaessa hyvin erilaisia töitä tehtävien vaativuus on yksi ilmeinen palkkaeroja selittävä tekijä. Tällöin palkkaerojen muut mahdolliset syyt jäävät usein selvittämättä.

Jos työpaikalla on käytössä palkkausjärjestelmiä, joissa palkat koostuvat palkanosista, tasa-arvolaki edellyttää, että esiin tulleiden erojen syiden selvittämiseksi tarkastellaan keskeisimpiä palkanosia. Palkkaerojen palkanosittainen tarkastelu edesauttaa palkkaerojen todellisten syiden selvittämistä ja sen varmistamista, että kukin palkanosa itsessään on syrjimätön, kuten laki edellyttää. Tarkasteltujen suunnitelmien perusteella näyttää kuitenkin siltä, että käytännössä palkkaerojen syiden arviointivaiheessa varsinaisia palkkoja tai kokonaispalkkoja ei eritellä eri palkanosiin palkkaerojen syiden selvittämiseksi, vaan syiden arviointi tapahtuu hyvin yleisellä tasolla.

Tasa-arvovaltuutettu on suositellut, että palkat kuvattaisiin jo palkkakartoituksen laadintavaiheessa mahdollisuuksien mukaan palkanosittain. Tällöin palkkaerojen syitäkin arvioitaisiin todennäköisemmin palkanosittain eli eritellymmiin ja yksityiskohtaisemmin. Se olisi myös käytännöllistä, jos halutaan toimia tasa-arvolain edellyttämällä tavalla, koska silloin palkoista ei jouduta myöhemmin arviointivaiheessa keräämään yksityiskohtaisempia, palkanosittain eriteltyjä tietoja.

- Palkkakartoituksessa ilmenneiden palkkaerojen syiden arviointi on usein varsin suurpiirteistä. Palkkaerojen syitä ei useinkaan arvioida palkanosittain, kuten laki edellyttää. Tasa-arvovaltuutettu suosittelee, että palkkakartoituksia ohjeistettaessa nykyistä enemmän korostettaisiin palkanosittaisen tarkastelun merkitystä havaittujen palkkaerojen selvittämiseksi. Selkeintä olisi kirjata palkat palkkakartoitukseen alun perinkin palkanosittain.

Palkkausta koskevat toimenpiteet

Palkkausta koskevien toimenpiteiden konkreettisuus vaihteli. Osa niistä oli hyvin yleisellä tasolla ja tavoitteiden luonteisia. Palkkauksen saatettiin todeta perustuvan samapalkkaisuusperiaatteen ja suunnitelmassa kuvattiin yleisesti käytössä olevaa palkkausjärjestelmää ja työn vaativuutta palkkauksen perustana. Palkkausta koskevien toimenpiteiden yleisluonteisuuteen voi olla erilaisia syitä. Ellei työyhteisössä ole korjausta vaativia palkkaeroja, konkreettisille toimenpiteille ei ole tarvetta. Todennäköisesti asiantilaan vaikutti kuitenkin usein myös se, ettei palkkaerojen syitä ollut selvitetty joko lainkaan tai ainakaan kovin yksityiskohtaisesti. Jos palkkaerojen syistä todetaan vain jotain hyvin yleistä, myös toimenpiteet jäävät helposti konkretisoimatta.

Varsin monissa tasa-arvosuunnitelmissa palkkausta koskevana toimenpiteenä mainittiin

palkkausjärjestelmän kehittäminen ja/tai työn vaativuuden arviointijärjestelmän käyttöönotto tai arviointijärjestelmän kriteerien kehittäminen. Joskus toimenpiteenä oli tehtäväkuvien päivittäminen. Joskus nämä seikat mainittiin vain yleisesti, toisinaan taas toimenpiteen aikataulua tai muuta konkretisoiden.

Tasa-arvosuunnitelmiin sisältyi käynnistettäviksi tai toteutettaviksi suunniteltuina toimenpiteinä myös sellaisia toimia, joiden olisi itse asiassa tullut olla osa jo toteutettua palkkojen kartoitusta ja tarkastelua. Tällaisia kirjauksia sisältävät suunnitelmat erottuvat kuitenkin tasa-arvosuunnitelmien joukossa edukseen, koska ne kertovat, että palkkaerojen syitä tullaan selvittämään tarkemmin ja konkreettisemmin. Tasa-arvo-suunnitelmissa todettiin esimerkiksi seuraavasti: *"Kiinnitetään huomiota ja selvitetään syyt palkkakartoituksessa joissain hinnoitteluryhmissä ja tehtäväluokissa ilmenneisiin eroihin naisten ja miesten palkkojen välillä"; "lääkärisopimukseen kuuluvasta henkilöstöstä on otettu tarkastelun kohteeksi kahden hinnoittelutunnuksen palkat" ja "ASI-hinnoittelussa on havaittu yksi poikkeama ja TOI-hinnoittelussa kaksi tasosta poikkeamaa, joiden perusteet selvitetään henkilöstöpalveluissa".*

Palkanlisien osalta palkkausta koskevissa toimenpiteissä kiinnitettiin jonkin verran huomiota erityisesti henkilökohtaisiin palkanlisiin. Toimenpiteeksi oli kirjattu sen selvittäminen, miten miehille ja naisille kohdennetaan harkinnanvaraisia ja henkilökohtaisia lisiä sekä henkilökohtaisia palkkioita.

Osassa suunnitelmia kiinnitettiin huomiota perhevapaalla olevien tasa-arvoiseen kohteluun

palkkauksessa. Parissa kunnassa tätä konkretisoivana toimenpiteenä oli esimiesten palkitsemiseen liittyvän tasa-arvotietämyksen ylläpitäminen ja kehittäminen. Joissain suunnitelmissa kiinnitettiin palkkausta edistävänä toimenpiteenä huomiota rekrytointiin, joko naisten rekrytointiin esimiehiksi tai miesten rekrytointiin naisvaltaisiin tehtäviin. Osassa tasa-arvosuunnitelmia mainittiin järjestelyvaraerien käyttö välineenä edistää samapalkkaisuutta, keinona poistaa perusteettomia palkkaeroja ja myös toteuttaa palkkojen harmonisointia.

MITA HUOMIOITA

Tiedottaminen

Tasa-arvolain mukaan tasa-arvosuunnitelmasta ja sen päivittämisestä on tiedotettava aktiivisesti koko henkilöstölle. Suunnitelman tulee olla helposti kaikkien työntekijöiden saatavilla. Tiedottamisvelvoitteen täyttämiseksi ei riitä asian käsittely yhteistoimintaelimessä henkilöstön edustajien kanssa, vaan tiedon pitäisi saavuttaa kaikki työntekijät ja suunnitelman tulisi olla helposti heidän saatavillaan.

Suurin osa kunnista kertoi tasa-arvosuunnitelman olevan henkilöstön saatavilla. Yleisin tasa-arvosuunnitelmasta tiedottamiseen käytetty tiedotuskanava oli kunnan sisäinen intranet. Tiedottaminen oli usein myös esimiesten vastuulla.

Tasa-arvovaltuutettu suosittelee, että tasa-arvosuunnitelmaan sisällytetään maininta siitä, miten suunnitelmasta on tiedotettu henkilöstölle.

Tasa-arvosuunnitelman toteutumisen seurannassa on hyvä kiinnittää huomiota myös siihen, miten tiedotusvelvollisuus on toteutunut.

Ohjeet häirintätilanteiden selvittämiseksi

Työnantajan tulee huolehtia siitä, ettei työntekijä joudu työelämässä seksuaalisen tai sukupuoleen perustuvan häirinnän kohteeksi. Työnantajan tulee aktiivisesti seurata, esiintyykö työpaikalla häirintää ja puuttua työpaikalla ilmenevään häirintään omaaloitteisesti.

Työnantajan menettely voi olla tasa-arvolaissa kiellettyä syrjintää, mikäli työnantaja saatuaan tiedon työntekijän kokemasta häirinnästä laiminlyö velvollisuutensa ryhtyä käytettävissä oleviin toimiin häirinnän poistamiseksi.

Työnantajan tulee myös ennakolta pyrkiä estämään häirintä esimerkiksi tasa-arvosuunnittelun avulla. Laki ei tällä hetkellä edellytä työnantajaa laatimaan toimintaohjeita häirintätilanteiden selvittämiseksi.

Tasa-arvovaltuutetun tiedon mukaan ainakin puolella kunnista oli olemassa ohjeet häirintätilanteiden selvittämiseksi ja osa kunnista oli liittänyt ohjeet myös osaksi tasa-arvosuunnitelmaa.

- **Jokaisella työnantajalla tulisi olla toimintaohjeet häirinnän ehkäisemiseksi sekä häirintätilanteiden selvittämiseksi. Kyseiset ohjeet tulisi sisällyttää osaksi tasa-arvosuunnitelmaa tai tasa-arvosuunnitelmasta tulisi ilmetä ohjeiden olemassaolo ja miten**

ne ovat työntekijöiden löydettävissä. Tämä velvoite tulisi kirjata tasa-arvolakiin.

Sukupuolen moninaisuus

Työnantajalla on tasa-arvolain 6 c §:n mukaan velvollisuus ennaltaehkäistä sukupuoli-identiteettiin ja sukupuolen ilmaisuun perustuvaa syrjintää tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti. Hallituksen esityksen mukaan olisi hyödyllistä sisällyttää tasa-arvosuunnitelmaan kannanotto siitä, että työnantaja on sitoutunut sukupuolivähemmistöön kuuluvien syrjinnän ja häirinnän torjuntaan.

Suurimassa osassa tasa-arvosuunnitelmia sukupuoli-identiteettiä ja sukupuolen ilmaisu ei ollut huomioitu ollenkaan tai ne oli huomioitu lyhyellä maininnalla lain sisällöstä. Vain noin kymmenessä kunnassa oli tasa-arvosuunnitelmaan sisällytetty sukupuolen moninaisuuteen liittyviä toimenpiteitä tai suositeltu kannanotto siitä, että sukupuolen ilmaisuun tai sukupuoli-identiteettiin perustuva syrjintä on työpaikalla kielletty. Poikkeuksena oli muutama kunta, joiden tasa-arvosuunnitelmiin sisältyi useita konkreettisia toimenpiteitä.

Esimerkkejä sukupuolen moninaisuuteen liittyvistä konkreettisista toimenpiteistä:

- Järjestetään koulutusta tasa-arvolaista ja työpaikkojen sukupuolten moninaisuudesta ja monikulttuurisuudesta.
- Varmistetaan, että työpaikoilla on työntekijöiden saavutettavissa sukupuolineutraali wc-tila.
- Työpaikan suihkutiloissa yksityisyyden suojaa parannetaan tarvittaessa hankkimalla suihkuverhoja, yksittäisiä koppeja, tilanjakajia tai verhoja vaatteiden vaihtoa varten.
- Laaditaan toimintaohje, jolla varmistetaan mahdollisuus työtodistusten nimi- ja sukupuolimerkintöjen muuttamiseen jälkikäteen.
- Näiden lisäksi sukupuoli-identiteetti ja sukupuolen ilmaisu oli otettu huomioon häirinnän ehkäisemiseen liittyvissä toimenpiteissä. Joihinkin suunnitelmiin sisältyi myös eksplisiittinen toteamus, että ”sukupuoli-identiteettiin ja sukupuolen ilmaisuun perustuva syrjintä on työpaikalla kielletty”.
- Muutamat kunnat kertoivat tasa-arvosuunnittelua koskevassa selvityksessään, että sukupuolen moninaisuus on kunnassa huomioitu, vaikka tasa-arvosuunnitelmassa ei olekaan kirjausta asiasta.

LIITE 3

Tasa-arvovaltuutetulle

24.9.2018

Taustapaperi

TASA-ARVOPOLITIIKAN TOTEUTTAMINEN SUOMESSA 2010-LUVULLA

Kirjoittajat:

Anna Elomäki, Johanna Kantola, Paula Koskinen

Sandberg, Hanna Ylöstalo

Johdanto

Käsitlemme tässä tasa-arvovaltuutetulle kirjoitetussa taustapaperissa tasa-arvopolitiikan toteuttamista Suomessa 2010-luvulla. Taustapaperi pohjautuu aiempiin tieteellisiin tutkimuksiimme ja kirjoituksiimme aiheesta. Olemme erityisesti hyödyntäneet Koneen säätiön rahoittaman *Tasa-arvovaje* -hankkeen (2016–2017), Suomen Akatemian rahoittaman GePoCo-hankkeen (2016–2020) ja Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan (VN TEAS) rahoittaman *Tasa-arvoa talousarvioon* -hankkeen (2017–2018) tutkimustuloksia ja esittelemme niitä yleistajuisella tavalla. Lisäksi taustapaperissa on hyödynnetty Koskinen Sandbergin väitöskirjan (2016a) tuloksia.

Taustapaperissa esittelemämme tutkimus tullaan julkaisemaan toimittamassamme kirjassa *Tasa-arvopolitiikan suunnanmuutos* (Gaudeamus) vuonna 2019.

Sisältö

1. Tasa-arvon konteksti ja yleiset trendit
2. Hallitusohjelmat ja hallituksen tasa-arvo-ohjelmat sekä niiden toimeenpano
3. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen
4. Tasa-arvon ja sukupuolen huomioiminen talouspolitiikassa
5. Naisten asema poliittisessa ja taloudellisessa päätöksenteossa
6. Työmarkkinoita koskeva päätöksenteko ja sukupuolten tasa-arvo
7. Työelämän tasa-arvo
8. Perhevapaajärjestelmä ja varhaiskasvatus
9. Tasa-arvotyön resurssit

Keskeiset huomiot:

- **Talouskriisi ja talouskuripolitiikka ovat heikentäneet sukupuolten tasa-arvoa Suomessa. Tämän johdosta olisi kaivattu vahvaa tasa-arvopolitiikkaa, mutta trendi on ollut päinvastainen ja tasa-arvopolitiikkaa heikentävä.**
- **Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen nykykäytännöissä ja etenkin niiden toimeenpanossa on edelleen paljon kehitettävää. Lakiesitysten sukupuolivaikutusten arviointi on**

nykykäytännöistä vakiintunein, mutta sukupuolivaikutusten arviointien määrässä ja laadussa on lukuisia puutteita, jotka heikentävät niiden vaikuttavuutta.

- Nykyistä selkeämmät kansalliset ja hallinnonalakohtaiset tasa-arvotavoitteet tukisivat sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista.
- Hallituspolitiikan muutokset, etenkin siirtyä kohti strategista, tiivistä hallitusohjelmaa, ovat kaventaneet tasa-arvopolitiikan roolia ja vähentäneet tasa-arvopolitiikan näkyvyyttä hallituspolitiikan kokonaisuudessa.
- Talouspolitiikka vaikuttaa miehiin ja naisiin ja eri mies- ja naisryhmiin eri tavalla ja voi heikentää sukupuolten tasa-arvoa. Esimerkiksi vuosien 2016–2018 vero- ja etuusmuutokset ovat heikentäneet sukupuolten taloudellista tasa-arvoa.
- Sukupuolitietoisien budjetoinnin kehittäminen ja toimeenpano toisi siksi merkittävän lisäyksen tasa-arvopolitiikan keinovalikoimaan.
- Naisten määrä pörssiyhtiöiden hallituksissa on ollut kasvussa.
- Kilpailukyky sopimus heikensi etenkin julkisen sektorin ja naisten työmarkkina-asemaa ja ansiotasoa.
- Sukupuolen mukaiset jaot työmarkkinoilla, kuten segregatio, osa-aikainen työ ja määräaikainen työ, ovat säilyneet jokseenkin ennallaan 2010-luvulla. Toisaalta esimerkiksi sukupuolten palkkaero on hieman kaventunut.
- Perhevapaisiin on 2010-luvulla tehty vain pieniä korjauksia, jotka eivät ole onnistuneet korjaamaan perhevapaajärjestelmän suurinta tasa-arvo-ongelmaa – isien vähäistä vapaiden käyttöä.
- Varhaiskasvatuspolitiikka on ollut tasa-arvonäkökulmasta poukkoilevaa, ja varhaiskasvatukseen on tehty sukupuolinäkökulmasta ongelmallisia heikennyksiä. Subjektivisen päivähoito-oikeuden rajausta on heikentänyt vanhempien mahdollisuuksia työntekoon, työnhakuun ja koulutukseen.
- Tasa-arvoviranomaisten ja tasa-arvopolitiikan resurssit ovat riittämättömät, eikä niitä ole 2010-luvulla juuri lisätty. Muutokset julkisen talouden hallinnassa ovat saattaneet vaikeuttaa tasa-arvopolitiikan resursointia.

I. Tasa-arvon konteksti ja yleiset trendit, ml. talouskriisi ja sen vaikutukset sekä muutokset poliittisessa kentässä

Sukupuolten tasa-arvoon ja tasa-arvopolitiikkaan on vaikuttanut kuluneiden kymmenen vuoden aikana Euroopan uutisia hallinnut talouskriisi. Kriisin seuraukset ovat olleet paitsi taloudellisia myös sosiaalisia ja poliittisia ja ennen kaikkea sukupuolittuneita. Talouskriisiä seurannut talouskuripolitiikka on heikentänyt erityisesti naisten taloudellista asemaa ja siten lisännyt sukupuolten eriarvoisuutta (ks. esim. Kantola ja Lombardo, 2017). Talouskriisin seurauksena julkiseen sektoriin on kohdistunut erilaisia leikkaus- ja tehostamistoimia eri puolilla Eurooppaa, jotka työmarkkinan sukupuolittuneen rakenteen kautta vaikuttavat etenkin julkisella sektorilla työskenteleviin naisiin. Lisäksi vaikutukset kohdistuvat julkisista palveluista ja sosiaalietuuksista riippuvaisimpiin kansalaisiin, joista suurin osa on naisia, yksinhuoltajia, eläkeläisiä, maahanmuuttajia ja muita taloudellisesti haavoittuvassa asemassa olevia ryhmiä. Leikkauspolitiikan ohella hoivapolitiikassa tapahtuneet muutokset ovat muuttaneet sukupuolten suhteita yhteiskunnassa, kun hoivavastuuta on siirtynyt yhteiskunnalta perheille ja käytännössä naisille. Vahvaa tasa-arvopolitiikkaa, rasismin torjumista, talouspolitiikan sukupuolivaikutusten arviointia ja tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön toimeenpanoa tarvittaisiinkin erityisen paljon näiden vaikutusten huomioimiseksi ja haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien aseman parantamiseksi.

Useat tutkijat ovat esittäneet, että Euroopassa on ollut myös tasa-arvopolitiikan kriisi (Kantola ja Lombardo, 2017; Jacquot, 2015 ja 2017). Tasa-arvopolitiikan rakenteiden pysyvyyttä ja jatkuvuutta on testattu. Sukupuolten tasa-arvon kriisiin on vaikuttanut paitsi harjoitettu talouskuripolitiikka myös sen osaltaan ruokkima oikeistopopulismin nousu. Konservatiiviset ja nationalistiset äänenpainot ovat vahvistuneet, mikä on osaltaan vaikeuttanut sukupuolten tasa-arvosta puhumista ja sen edistämiseen liittyvien toimien kehittämistä (Elomäki ja Kantola, 2018). Suomessa perussuomalaisen nousu hallitukseen keskustan ja kokoomuksen kumppaneiksi maskulinisoi ja miestapaisti poliittista toimintakulttuuria. Se työnsi myös tasa-arvopolitiikalle keskeisiä kysymyksiä ja pitkään valmisteluja uudistuksia, kuten translain, kokonaan pois tasa-arvopolitiikan agendalta.

Tasa-arvopolitiikan kriisiytymisellä on kuitenkin ollut myös positiivinen vaikutus siten, että se on synnyttänyt uusia toimijoita tasa-arvon kentälle. Suomessa on muiden Euroopan maiden tapaan perustettu Feministinen puolue, eduskuntaan feministiryhmä, ja on syntynyt uusia, esimerkiksi antirasistisia, ruohonjuuritason liikkeitä. Työmarkkinajärjestöt ovat ottaneet uuden aktiivisen roolin tasa-arvopolitiikan muotoilijana ja asettuneet täyttämään hallituksen synnyttämää tyhjiötä erityisesti suhteessa perhevapaaudistukseen (Elomäki, Koskinen Sandberg, Kantola ja Saari, tulossa). Myös monet yritykset ovat ottaneet tasa-arvovaikuttajan roolin yhteiskunnassa. Uusien feminististen toimijoiden toiminnan perusteena ei enää ole naissukupuoli, vaan pikemminkin feministinen tieto. Tämä on

luonut uusia mahdollisuuksia rodullistamisen synnyttämien eriarvoisuuksien ymmärtämiselle suomalaisessa feministisessä liikkeessä (Elomäki ja Kantola, 2018). Se on myös mahdollistanut moniäänisemmän ja inklusiivisemmän feministisen agendan kuin mihin valtiollinen tasa-arvopolitiikka on tarjonnut mahdollisuuksia. Rasismin ja nationalismin vastustaminen, ja sukupuolen moninaisuuden korostaminen, onkin keskeisempää uusille feministisille toimijoille kuin valtiolliselle tasa-arvopolitikalle tai perinteisille naisjärjestöille (Elomäki ja Kantola, 2018).

Tasa-arvon politiikka pitää sisällään laajan toimijajoukon liikkeelle panemia keskusteluja, kamppailuja ja toimintaa, joiden kohteena on tasa-arvo sukupuolten tasa-arvoa laajempänä ilmiönä. Tasa-arvopolitiikkaa toteutetaan myös vuorovaikutuksessa kansainvälisen ja EU-oikeuden ja tasa-arvopolitiikan kanssa. Tässä taustapaperissa keskitymme tutkimuksiimme kansallisesta ja valtiollisesta tasa-arvopolitiikasta melko kapeasti ymmärrettynä. 2010-luvulla tämän tasa-arvopolitiikan tärkeitä kulmakiviä ovat olleet STM:n tasa-arvoyksikön laatima, hallituksen hyväksymä ja eduskunnassa käsitelty *Tasa-arvoselonteko* (2010) ja *Tasa-arvoselonteon väliraportti* (2016). Tasa-arvoselonteon tavoitteena oli arvioida Suomen tasa-arvopolitiikkaa ja luoda suuntaviivoja seuraavalle 10 vuodelle. Sen 11 aihealuetta kuvaavat tuolloin tasa-arvopolitiikan ytimeksi koettuja teemoja ja tapoja edistää tasa-arvoa suhteessa niihin. Nykyisen hallituksen strateginen hallitusohjelma *Mahdollisuuksien Suomi* (2015) sivuutti sukupuolten tasa-arvon ongelmat lähes täysin, ja

hallituksen tasa-arvo-ohjelma oli puolestaan vesitetty versio aiemmista, teema, jota käsittelemme seuraavaksi tarkemmin.

2. Hallitusohjelmat ja hallituksen tasa-arvo-ohjelmat sekä niiden toimeenpano

Tässä luvussa tuodaan esiin hallituksen tasa-arvo-ohjelmien piirteitä ja muutoksia 2000-luvulla. Nykyisen hallituksen tasa-arvo-ohjelma on aiempia lyhyempi ja kunnianhimmottomampi, eikä juurikaan sisällä uusia avauksia. 2000-luvun tasa-arvo-ohjelmien analyysi kuitenkin osoittaa, ettei kyseessä ole suunnanmuutos vaan pidempi kehityskulku, jota viimeaikaiset hallituspolitiikan muutokset ovat kiihdyttäneet. Hallituksen tasa-arvo-ohjelmien keskeinen ongelma on se, että tasa-arvopolitiikka on alkanut toimenpiteineen muistuttaa enenevässä määrin hyvän hallinnon käytäntöjen luomista, noudattamista ja levittämistä, kun taas tasa-arvoon keskittyvät erityistoimet ovat vähentyneet.

Hallituksen tasa-arvo-ohjelmat ovat 2000 -luvulla vakiintuneet keskeiseksi tasa-arvopolitiikan linjaus- ja ohjausasiakirjaksi, jossa määritellään tasa-arvopolitiikan painopistealueet ja toimenpiteet. Tasa-arvopolitiikka ei kuitenkaan rajoitu tasa-arvo-ohjelmiin, vaan valtionhallinnossa toteutetaan tasa-arvohankkeita ja valmistellaan sukupuolten tasa-arvoa edistäviä lakeja myös tasa-arvo-ohjelmien ulkopuolella (Elomäki & Ylöstalo, 2017).

Suomen ensimmäinen tasa-arvo-ohjelma kattoi vuodet 1980–1985 ja toinen, Pekingin toiminta-ohjelmaa toimeenpaneva ohjelma oli voimassa vuosina 1997–1999. 2000-luvulla jokainen

hallitus Jätteenmäen/Vanhasen hallituksesta (2003–2007) lähtien on hyväksynyt oman tasa-arvo-ohjelman. Nykymuodossaan hallituskauden alkupuolella valmistellut ja hyväksytyt tasa-arvo-ohjelmat kokoavat yhteen hallituksen toimenpiteitä sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi. Vaikka tasa-arvo-ohjelmista on tullut institutionalisoitunut tapa tehdä tasa-arvopolitiikkaa ja vaikka Pekingin toiminta-ohjelmakin velvoittaa Suomea sellaisen tekemiseen, on tasa-arvo-ohjelman laatiminen aina erillinen päätös ja hallituksen tahtotilan ilmaus. (Elomäki & Ylöstalo, 2017.)

Nykyisen hallituksen tasa-arvo-ohjelma

Juha Sipilän hallitusohjelma ja hallituksen tasa-arvo-ohjelma (STM, 2016b) ovat saaneet naisjärjestöiltä ja tasa-arvotutkijoilta ankaraa kritiikkiä heikosta tasa-arvoprofiilista. Nykyisen hallituksen tasa-arvo-ohjelmaa on luonnehdittu esimerkiksi sanoilla ”vähemmän, halvempaa, huonompaa” (Elomäki ym., 2016b). Nykyisen hallituksen tasa-arvo-ohjelman teemat ovat tuttuja aiemmista ohjelmista ja tasa-arvoselonteosta, mutta niitä on lähes puolet vähemmän. Siinä missä tasa-arvoselonteko vuodelta 2010 tekee konkreettisia linjauksia 11 eri teeman suhteen, on uuteen tasa-arvo-ohjelmaan näistä poimittu kuusi: työelämä, työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen, koulutus ja liikunta, naisiin kohdistuva väkivalta, miesten hyvinvointi ja yhteiskunnallinen päätöksenteko (valtavirtaistaminen). Monet tasa-arvoselonteon teemoista puuttuvat kokonaan, mikä on talouskriisin ja sukupuolittuneen leikkauspolitiikan kontekstissa valitettavaa. (Elomäki ym., 2016b.)

Nykyisen hallituksen tasa-arvo-ohjelma ohittaa tasa-arvoselontekoon kirjatut ja edellisten tasa-arvo-ohjelmien pyrkimykset parantaa tasa-arvotyön organisaatiota ja resursseja. Tasa-arvoselonteko sisältää monia konkreettisia linjauksia tasa-arvoviranomaisten aseman parantamiseksi vuoteen 2020 mennessä. Koska edellinen hallitus ei näitä toimenpiteitä vienyt läpi, olisi nykyinen hallitus ollut velvollinen näihin tarttumaan. (Elomäki ym., 2016b.)

Naisten työllisyyden edistäminen ei ole tasa-arvo-ohjelman tavoitteena, vaikka työllisyyden parantaminen on hallituksen keskeinen tavoite. Valitut tavoitteet eivät ole nykyisessä kontekstissa keskeisimpiä tasa-arvon todelliselle edistämislle. Pienten lasten äitien työllisyys on laskussa, ja leikkauspolitiikan on nähty heikentävän naisten työllistymisen ehtoja. Lisäksi asetetut tavoitteet sivuuttavat Tasa-arvoselonteon linjaukset edistää naisen työllisyyttä tasa-arvoisella talous- ja työllisyyspolitiikalla sekä vähentää vastentahtoista määräraikaista ja osa-aikatyötä. (Elomäki ym., 2016b.)

Varsinaiset toimenpiteet painottuvat maahanmuuttajiin ja pörssiyhtiöiden hallitukseen. Vaikka huomion kiinnittäminen ulkomaalaistaustaisten naisten ja miesten työllisyysmahdollisuuksiin on tärkeää, keskittyminen maahanmuuttajiin samalla kun työelämän muut tasa-arvo-ongelmat sivuutetaan, kertoo ajattelutavasta, jossa epätasa-arvo nähdään muiden ongelmana ja tasa-arvo Suomessa jo toteutuneena. Naisten määrää pörssiyhtiöissä pyritään lisäämään ensisijaisesti yritysten itsesääntelyn kautta. Nykyinen hallitus näyttää siten erkanevan edellisen hallituksen kiintiömyönteiseltä linjalta. (Elomäki ym., 2016b.)

Tasa-arvopolitiikka hallituspolitiikan kokonaisuudessa

Vaikka tämä taustapaperi keskittyy 2010-lukuun, on tarpeen tuoda esiin myös tasa-arvo-ohjelmien kehitystä 2000-luvulla. Sipilän hallituksen tasa-arvo-ohjelma ei ole suunnanmuutos vaan osa pidempää jatkumoa.

Anna Elomäki ja Hanna Ylöstalo (2017) tuovat esiin hallituksen tasa-arvopolitiikan muutoksia ja jatkumota analyysissään hallitusten tasa-arvo-ohjelmista 2000-luvulla. Keskeinen muutos on, että hallituspolitiikan muutokset ovat kaventaneet tasa-arvopolitiikan roolia ja vähentäneet tasa-arvopolitiikan näkyvyyttä hallituspolitiikan kokonaisuudessa. Hallitusohjelmat ovat kautta 2000-luvun olleet kansainvälisten sopimusten (kuten CEDAW ja Pekingin toimintaohjelma) ohella tärkein tasa-arvo-ohjelmien sisältöä määrittelevä tekijä. Hallitusohjelmat ovat 1990-luvun lopulta lähtien kuitenkin muokkautuneet yksityiskohtaisista ohjausasiakirjoista kohti visionomaista tahdonilmausta ("strategisuutta"), jossa esitellään keskeiset hallituskauden teemat. Sipilän hallitusohjelma, joka edeltäjistään poiketen ei sisällä tasa-arvotavoitteita tai toimenpiteitä, havainnollistaa strategiseen politiikan tekemisen tapaan liittyvän ongelman: tasa-arvo politiikka-alueena on vaarassa kadota isoihin teemoihin ja hankkeisiin keskittyvän hallituspolitiikan agendalta. Isoihin linjauksiin keskittyvä hallituspolitiikan tekemisen tapa herättää kysymyksen siitä, onko tasa-arvo tarpeeksi suuri yhteiskunnallinen kysymys tullakseen huomatuksi päämääränä itsessään tai edes tullakseen integroiduksi muihin isoihin teemoihin.

Tasa-arvon näkyvyys hallituspolitiikassa vaikuttaa myös käytännön tasolla ministeriöissä. Yksi konkreettinen esimerkki on tulosoajaus ja siinä tapahtuneet muutokset. Tulosoajausjärjestelmää on viime vuosina kehitetty strategisempaan, kevyempään, poikkihallinnollisempaan ja yhte-näisempään suuntaan. Kehityssuunta asettaa joitakin haasteita sukupuolinäkökulman valta-virtaistamiselle tulosoajaukseen. Ensinnäkin strate-gisuuden korostumisen myötä hallitusohjelman tavoitteet ovat nousseet hallinnonalojen ja virastojen strategioiden rinnalle määrittämään hallinnonalojen ja virastojen yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita. Tämä tarkoittaa sitä, että hallitusohjelman tasa-arvotavoitteet tai niiden puute vaikuttavat siihen, miten näkyvässä roolissa tasa-arvo tulosoajauksessa on. Toiseksi ministeriöitä on strategisuuden ja hallinnon keventämisen myötä kannustettu vähentämään tulostavoitteita: siinä missä virastoilla saattoi aiemmin olla kymmeniä tulostavoitteita, valtiovarainministeriö suosittelee sopivaksi määräksi neljästä viiteen tavoitetta. Tulostavoitteiden karsiminen saattaa vaikeuttaa sisällöllisten tasa-arvotavoitteiden sisällyttämistä hallinnonalojen tulostavoitteisiin ja virastojen tulossopimuksiin, sillä tasa-arvo on harvoin se kaikkein tärkein ja merkityksellisin asia. Lisäksi tutkimushaastatteluissa esiin tuotu ajatus tarpeesta karsia tulossopimuksista pienet ja itsestään selvät asiat saattaa heikentää mahdollisuuksia käyttää tulosoajasta keinona lakisäateisistä tasa-arvovelvoitteista muistuttamiseen. (Elomäki & Ylöstalo, 2018.)

Tasa-arvo-ohjelmien muoto ja toimenpiteet

Tasa-arvo-ohjelmien muoto ja toimenpiteet puolestaan kertovat jatkuvuudesta, vaikka 2000-luvun alussa alkanut kehitys näyttääkin kiihtyneen. Tasa-arvo-ohjelmia on hallinnut kautta 2000-luvun pyrkimys noudattaa hyvän hallinnon periaatteita. Tähän liittyy esimerkiksi priorisointi, realististen tavoitteiden asettaminen, konkreettiset toimet sekä tulosten mittaaminen. Vaikka nämä kaikki ovat vahvistaneet tasa-arvopolitiikan toimeenpanoa, liittyy kehitykseen myös ongelmia. Kun tasa-arvoon liittyvät poliittiset kysymykset määrittävät hallinnollisiksi ongelmiksi, on riskinä tasa-arvon epäpolitisoituminen. Tasa-arvo-ohjelmien nykyinen muoto muuntaakin tasa-arvopolitiikkaa intressittömäksi ohjauspuheeksi, jossa korostuvat analyysin ja ongelmien identifioimisen sijaan saavutettavissa olevat tavoitteet ja konkreettiset keinot. Tämä rajoittaa tasa-arvopolitiikan mahdollisuuksia tavoitella radikaalia muutosta, esimerkiksi murtaa hoivaan liittyviä sukupuolittuneita jakoja. (Elomäki & Ylöstalo, 2017.)

Pyrkimykset hyvään hallintoon saattavat myös tukea pyrkimyksiä sivuuttaa sukupuolten tasa-arvo tai tietyt tasa-arvoon liittyvät tavoitteet, kuten jaettu hoivavastuu tai sukupuolen moninaisuuden tunnustaminen. Esimerkiksi vanhemmuuden jakaminen ja perhevapaiden kehittäminen ovat olleet tärkeä osa aiempia tasa-arvo-ohjelmia ja tasa-arvoselontekoa, mutta nykyisen hallituksen tasa-arvo-ohjelmasta nämä teemat puuttuvat lähes kokonaan. Nykyisen hallituksen omaksumaan strategiseen päätöksentekoon liittyvä vaatimus rajatusta määrästä tavoitteita merkitsee sitä, että

tiettyjen teemojen poisjättäminen tasa-arvo-ohjelmasta kehystyy tekniseksi vaatimukseksi pikemmin kuin ideologiseksi ja poliittiseksi päätökseksi. (Elomäki & Ylöstalo, 2017.)

2000-luvun tasa-arvo-ohjelmissa näkyy myös sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen liittyvien toimenpiteiden lisääntyminen ja vahvistuminen. Toimenpidevaihtoehtojen selvittäminen, hallinnollisten prosessien seuraaminen ja arviointi sekä tasa-arvon integroiminen jo olemassa oleviin hankkeisiin ja ohjelmiin saavat yhä enemmän tilaa tasa-arvo-ohjelmien toimenpidearsenaalissa. Sen sijaan tasa-arvoon liittyvät erityistoimet ovat suhteessa vähentyneet. (Elomäki & Ylöstalo, 2017.)

Valtavirtaistamiseen liittyvien toimenpiteiden lisääntyminen herättää erityistoimien merkityksen vähenemisen ohella kysymyksen tasa-arvopolitiikan muutosvoimasta. Suomessa valtavirtaistamista edistetään valtionhallinnossa sisällyttämällä sukupuolinäkökulma olemassa oleviin politiikkatavoitteisiin hallinnon omien välineiden ja keinojen avulla. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen vahvistumisen myötä tasa-arvopolitiikka alkaa toimenpiteineen muistuttaa enenevässä määrin hyvän hallinnon käytäntöjen luomista, noudattamista ja levittämistä sen sijaan, että sillä pyritäisiin vaikuttamaan politiikkatavoitteisiin ja niiden sisältöön. Tasa-arvo-ohjelmien keskittyminen sukupuolinäkökulman valtavirtaistamistoimiin näyttääkin nostavan hallinnon välineiden kehittämisen tasa-arvopolitiikan ykköstavoitteeksi ja tarjoaa tasa-arvopolitiikalle kunkin hallituksen politiikkatavoitteiden liittolaisen asemaa. (Elomäki & Ylöstalo, 2017.)

3. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen

Monet sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen liittyvät toimenpiteet, kuten lakiesitysten sukupuolivaikutusten arviointi, ovat vakiintuneet ministeriöissä. Valtavirtaistamisen toimeenpanoon liittyy kuitenkin paljon kehitettävää. Keskeinen kehittämiskohde on sukupuolivaikutusten arvioinnin määrän ja laadun parantaminen. Selkeät hallinnonalakohtaiset tasa-arvotavoitteet tukisivat sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen toimeenpanoa.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen kohdistuu valtionhallinnon avainprosesseihin, joihin lukeutuvat lainvalmistelu, talousarvioesityksen laatiminen, tulosohjaus, tilastointi ja hankkeet ja ohjelmat. Lisäksi ministeriöissä ja valtioneuvostotasolla on pyritty luomaan ja vakiinnuttamaan valtavirtaistamisen rakenteita. Näistä tärkeimmät ovat 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lopussa luodut ministeriöiden toiminnalliset tasa-arvotyöryhmät sekä toiminnallisten tasa-arvotyöryhmien verkosto. (Elomäki, 2014.)

Valtavirtaistamistyön resurssit ovat vähäiset sekä valtioneuvostotasolla että ministeriöissä, eivätkä resurssit ole viime vuosina juuri parantuneet. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen koordinaatiosta vastaavalla sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvoyksiköllä on tällä hetkellä käytössään osa kahden ihmisen työpanoksesta, yhteensä alle yksi henkilötyövuosi. Ministeriöissä valtavirtaistamiseen käytettävät henkilöresurssit vaihtelevat. (Elomäki, 2014.)

Lakiesitysten sukupuolivaikutusten arvioinnin tilanne

Lakiesitysten sukupuolivaikutusten arviointi (suva) on sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen käytännöistä tunnetuin ja vakiintunein. Sukupuolivaikutusten arviointia sisältäneiden lakiesitysten määrä on vuosina 2007–2017 vaihdellut 11 ja 22 prosentin välillä. Vuonna 2017 ennätysmäärä, yli viides (22 prosenttia) lakiesityksistä sisälsi sukupuolivaikutusten arviointia (Elomäki & Ylöstalo, 2018; THL, 2018). Vaikutusarviointiin on kohdistunut kuluvalle hallituskaudella aiempaa enemmän yhteiskunnallista ja poliittista painetta. Vuonna 2015 perustettu lainsäädännön arviointineuvosto, joka antaa lausuntoja lakiesityksistä ja niiden vaikutusarvioinneista, on vahvistanut vaikutusarviointien merkitystä yleisemmällä tasolla. Myös sukupuolivaikutusten arviointiin on kiinnitetty julkisessa keskustelussa aiempaa enemmän huomiota, ja eduskunnassa on puututtu puutteellisiin sukupuolivaikutusten arviointeihin (Elomäki ym., 2016a). Lisääntynyt huomio voi olla yksi syy sukupuolivaikutusten arviointien määrän viimeaikaiseen kasvuun.

Lähempi tarkastelu kuitenkin osoittaa sekä arviointien määrässä että laadussa useita puutteita. Elomäen ja Ylöstalon (2018) analyysin mukaan sukupuolivaikutukset jätetään edelleen arvioimatta monessa sellaisessa tapauksessa, jossa arviointi kuuluisi tehdä. Sukupuolivaikutusten arviointi tulee nykykäytännön mukaan tehdä aina, kun lakiesitys koskee ihmisiä ja sen voi ajatella vaikuttavan miehiin ja naisiin eri tavoin (STM, 2007; STM, 2009). Kuitenkin vain noin kolmannes

(N=116) vuosina 2007–2017 tehdyistä lakiesitysten sukupuolivaikutusten arvioinneista tulee siihen tulokseen, että sukupuolivaikutuksia on. Toisin sanoen kaikista vuosien 2007–2017 lakiesityksistä (N=2575) vain 4,5 prosentilla on arvioitu olevan sukupuolivaikutuksia. (Elomäki & Ylöstalo, 2018.)

Elomäki ja Ylöstalo kävivät läpi kaikki vuoden 2017 lakiesitykset ja havaitsivat, että kyseisenä vuonna suva-relevantteja (eli sellaisia lakiesityksiä, joissa olisi ohjeen mukaan pitänyt tehdä sukupuolivaikutusten arviointi) oli hieman yli puolet lakiesityksistä. Vaikka vuonna 2017 tehtiin sukupuolivaikutusten arviointeja enemmän kuin koskaan aikaisemmin, jäivät sukupuolivaikutukset arvioimatta yli 60 suva-relevantissa lakiesityksessä, yhteensä 30 prosentissa vuoden 2017 lakiesityksistä. Lisäksi ministeriössä tehdyt tutkimushaastattelut osoittivat, että sukupuolivaikutusten arvioinneilla on harvoin vaikutusta lain lopulliseen sisältöön. (Elomäki & Ylöstalo, 2018.)

Lähempi tarkastelu paljastaa myös arviointien laadussa useita puutteita. Sukupuolivaikutusten arvioinnit perustuvat usein lainvalmistelijan tuntumaan asiasta ja tutkimustiedon ja tilastojen hyödyntäminen on suhteellisen harvinaista: vuosina 2007–2017 356 lakiesityksestä, joissa sukupuolivaikutuksia oli arvioitu, vajaassa kolmanneksessa (N=106) on hyödynnetty tutkimus- tai tilastotietoa. Sukupuolittain eriteltyihin tilastoihin nojaavissa arvioinneissakaan ei yleensä tarkastella tilastoja analyttisesti tai pyritä tunnistamaan tilastollisten erojen taustalla mahdollisesti piilevää epätasa-arvoa. Käytetyn tiedon ja sen analysoinnin ohella yleinen laadullinen puute koskee kapeaa

ymmärrystä sukupuolten tasa-arvosta naisten ja miesten samanlaisena kohteluna. Tällainen ns. muodollinen tasa-arvo jättää huomiotta sellaisia vaikutuksia, joissa naiset ja miehet joutuvat tosiasiallisesti erilaiseen asemaan, vaikka laki sinänsä kohtelisi heitä samalla tavalla. (Elomäki & Ylöstalo, 2018.)

Sukupuolivaikutusten arviointien vaatimattomaan määrään on useita syitä: vaikutusarviointien puutteellinen suorittaminen yleensä, tasa-arvotuntemuksen puute, riittämättömät vaikutusarvioinnin resurssit sekä se, ettei ohjeistusta sukupuolivaikutusten arviointiin ole annettu valtioneuvoston periaatepäätöksellä, toisin kuin monien muiden vaikutusarviointien ohjeistus. Sukupuolivaikutusten arviointien laadun ongelmien taustalla puolestaan on valmistelijoiden puutteellinen tasa-arvotietämys, puutteelliset resurssit ja kiireinen aikataulu. (Elomäki 2014; Siukola, 2006.) Keskeinen laatuongelma on, ettei arvioinneissa juuri käsitellä vaikutuksia tasa-arvoon. Tämä johtuu yhtäältä ohjeistuksesta: hallituksen esitysten laatimisohjeissa eli HELO-ohjeissa (OM, 2004) ja ihmisvaikutusten arviointioppaassa (STM, 2016a) sukupuolivaikutusten arvioinnin ensisijaiseksi päämääräksi esitetään syrjinnän estäminen, eivätkä ne velvoita valmistelijoita pohtimaan esityksen muita vaikutuksia tasa-arvoon. Toisaalta valmistelijoille ei ole selvää, mitä tasa-arvolla tarkoitetaan. Suomessa ei - toisin kuin esimerkiksi Ruotsissa - ole selkeitä kansallisia tasa-arvotavoitteita, joita vasten vaikutuksia voisi arvioida. (Elomäki & Ylöstalo, 2018.)

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen talousarvioon ja tulosohjaukseen

Lainvalmistelun ohella sukupuolinäkökulma on pyritty valtavirtaistamaan talousarvioon. Valtiovarainministeriön antamat talousarvioehdotuksen valmisteluohjeet ministeriöille ovat vuodesta 2007 lähtien sisältäneet vaatimuksen ottaa sukupuolinäkökulma huomioon: ”Pääluokkaperusteluissa esitetään yhteenvetotarkastelu sukupuolivaikutuksiltaan merkittävästä talousarvioesitykseen vaikuttavasta toiminnasta”. Yhteenvetotarkastelun ansiosta sukupuolten tasa-arvon ja sukupuolivaikutusten käsittelylle on talousarvioesityksissä vakiintunut tila. Tätä tilaa olisi kuitenkin mahdollista hyödyntää nykyistä paremmin. Käytännön suurimpia ongelmia ovat tällä hetkellä budjetinvalmisteluohjeiden vaatimuksen epätarkkuus ja sitovan, valtiovarainministeriön antaman ohjeistuksen puute. Tästä johtuen ministeriöiden talousarvioesitysten tasa-arvo-kirjaukset ovat usein epämääräisiä, eivätkä ne ole sidoksissa hallinnonalan sisällöllisiin kysymyksiin tai tasa-arvopolitiikan tavoitteisiin. (Elomäki & Ylöstalo, 2018.)

Sukupuolinäkökulman sisällyttäminen tulosohjaukseen on ollut osa hallituksen tasa-arvo-ohjelmia vuodesta 2004 lähtien. Vuoden 2012 tulos-ohjaus uudistuksen yhteydessä sukupuoli-näkökulman valtavirtaistaminen tuli osaksi valtiovarainministeriön julkaisemaa, 19 tietokortista koostuvaa tulosohjauksen käsikirjaa (VM, 2012). Tulosohjausta koskevat kuitenkin samat ongelmat kuin talousarvioesitysten pääluokkaperusteluiden tasa-arvokirjauksia: tulossopimusten tasa-arvo-

kirjaukset ovat usein ylimalkaisia, eivätkä ne yleensä ole suorassa yhteydessä hallinnonalan sisällöllisiin kysymyksiin. (Elomäki & Ylöstalo, 2018.)

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen kehittämiskohteet

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen liittyy paljon positiivista kehitystä. Sen rakenteet ovat parantuneet ministeriöiden toiminnallisten tasa-arvoryhmien perustamisen ansiosta, ja erityisesti lakiesitysten sukupuolivaikutusten arviointi on suhteellisen vakiintunut käytäntö (Elomäki, 2014). Kuten edellä kävi ilmi, valtavirtaistamisen toimeenpanoon liittyy edelleen myös useita ongelmia.

Ylöstalon ja Elomäen (2018) mukaan sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen tehokkaampi toimeenpano edellyttäisi nykyistä selkeämpi kansallisia ja hallinnonalakohtaisia tasa-arvo-tavoitteita. Tällä hetkellä hallituksen tasa-arvo-ohjelmissa asetetaan tasa-arvotavoitteita hallituskaudelle. Tavoitteita ei kuitenkaan välttämättä ilmaista selkeästi. Hallituksen kokoonpanosta riippuvat, vaihtuvat tavoitteet on nähty riittämättömiksi, minkä vuoksi vuonna 2010 laaditussa, eduskunnan hyväksymässä valtioneuvoston tasa-arvoselonteossa asetettiin vuoteen 2020 ulottuvat tavoitteet. Asiakirja koetaan kuitenkin vanhaksi, eikä nykyinen hallitus tunnu näkevän sen koskevan itseään. Lisäksi tavoitteita on liikaa. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen hyötyy selkeistä kansallisista tasa-arvotavoitteista, joista voidaan johtaa hallinnonalakohtaisia tavoitteita. Tämä on syytä ottaa huomioon, kun

lähiaikoina aloitetaan seuraavan tasa-arvoselonteon valmistelu.

Kansallisten tasa-arvotavoitteiden lisäksi ministeriöiden tulisi jatkaa hallinnonalakohtaisten tavoitteiden kehittämistyötä. Hallinnonalakohtaisten tavoitteiden asettaminen mahdollistaa tasa-arvon edistämisen kunkin ministeriön kannalta keskeisessä toiminnassa. Kun sukupuoli-vaikutuksia arvioidaan suhteessa näihin tavoitteisiin, tulee arvioinnista laadukkaampaa. Hallinnonalakohtaisten tavoitteiden tulisi yhtäältä perustua hallinnonalan sisältöön liittyviin tasa-arvo-ongelmiin, joita on kartoitettu osana Sipilän hallituksen tasa-arvo-ohjelman toimeenpanoa. Toisaalta niiden tulisi heijastaa kansallisia tavoitteita ja hallinnonalan näkökulmasta relevanttien kansainvälisten sopimusten ja sitoumusten tavoitteita. Tasa-arvotavoitteet voidaan asettaa esimerkiksi osana ministeriön strategiaa. (Elomäki & Ylöstalo, 2018.)

Kansallisia ja hallinnonalakohtaisia tavoitteita tulee tukea tasa-arvon edistämisen indikaattoreilla, joiden kehittämistyö on STM:ssä ja Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksella (THL) jo käynnissä. Tasa-arvoindikaattoreiden tulisi näkyä talousarvioesityksissä, tulossopimuksissa, sekä virastojen ja laitosten, ministeriöiden ja hallituksen toimintakertomuksissa.

4. Tasa-arvon ja sukupuolen huomioiminen talouspolitiikassa

Tässä luvussa tarkastellaan talouspolitiikan sukupuolivaikutuksia sekä sukupuolitietoista budjetointia ja sen kehittämistä Suomen valtion-

hallinnossa. Systemaattista arviointia koko 2010-luvun talouspolitiikan sukupuolivaikutuksista ei ole tehty, mutta vuosien 2016–2018 vero- ja etuusmuutokset on todettu heikentäneen sukupuolten taloudellista tasa-arvoa. Tulokset vahvistavat, että talouspolitiikka vaikuttaa miehiin ja naisiin ja eri mies- ja naisryhmiin eri tavalla ja voi heikentää sukupuolten tasa-arvoa. Suomessa on tällä hetkellä käytössä joitakin sukupuolitietoisen budjetoinnin käytäntöjä, mutta ne ovat riittämättömiä ja niiden toimeenpano on puutteellista. Luvussa esitetään viisi suositusta sukupuolitietoisen budjetoinnin Suomen mallille.

4.a. Talouspolitiikan sukupuolivaikutukset

Talouspolitiikan tulonjakovaikutuksia ei tällä hetkellä arvioida Suomessa systemaattisesti sukupuolinäkökulmasta, eikä yksityiskohtaista ja yhdenmukaista tietoa 2010-luvulla harjoitetun politiikan vaikutuksista ole toistaiseksi olemassa. Kärkkäisen laskelmien mukaan vuosien 2011–2018 talouspolitiikka on kasvattanut naisten tuloja ja pienentänyt miesten tuloja. Siinä missä edellisellä vaalikaudella naiset hyötyivät enemmän kuin miehet, tällä vaalikaudella miehet ovat hyötäneet hieman naisia enemmän. (Kärkkäinen, 2017.)

Yksityiskohtaisin Suomessa tehty talouspolitiikan sukupuolivaikutusten arviointi kattaa nykyisen hallituksen vuosina 2016–2018 tekemät verotuksen, sosiaalivakuutusmaksujen sekä sosiaaliturvaetuuksien muutokset (Elomäki ja Haataja, 2018). Arviointi paljastaa, että miesten ja naisten taloudellinen tasa-arvo on nykyisen hallituksen talouspolitiikan seurauksena heikentynyt.

Verotuksen ja sosiaaliturvaetuuksien muutokset ovat keskimäärin hyödyttäneet sekä miehiä että naisia, mutta miehet ovat hyötyneet naisia enemmän. Kolmen vuoden aikana miesten henkilökohtaiset käytettävissä olevat rahatulot²⁰⁸ kasvoivat politiikkatoimien seurauksena yhteensä suhteellisesti 0,60 prosenttia ja naisten tulot hieman vähemmän, 0,51 prosenttia.

Miesten naisia keskimäärin suurempi hyöty johtuu kahdesta tekijästä. Yhtäältä suurin osa vero- ja etuusmuutoksista hyötynneistä henkilöistä oli miehiä. 61 prosenttia miehistä ja 54 prosenttia naisista hyötyi hallituksen politiikasta hyötyi hallituksen politiikan seurauksena yli 50 euroa vuositasolla. Miehet ja naiset hyötyivät suhteellisesti suurin piirtein yhtä paljon (noin 1,1 prosentin lisäksi käytettävissä oleviin tuloihin).

Toisaalta suurin osa hallituksen toimien seurauksena hävinneistä noin puolesta miljoonasta henkilöstä oli naisia, ja hävinneet naiset menettivät suhteessa enemmän kuin hävinneet miehet. 10 prosenttia miehistä ja 12 prosenttia naisista menetti hallituksen toimien seurauksena yli 50 euroa vuositasolla. Hävinneiden tappiot kolmen vuoden aikana (naiset -2,29 prosenttia ja miehet -1,88 prosenttia käytettävissä olevista tuloista) olivat merkittävästi suuremmat kuin hyötöjien keskimääräiset hyödyt.

Hyödyt ja tappiot ovat kohdentuneet eri mies- ja naisryhmille eri tavoin iän, tulotason ja perhetyypin mukaan. Esimerkiksi hallituksen politiikasta

hyötöivät useammin työikäiset (hyötöjiä yli 60 prosenttia miehistä ja naisista) kuin eläkeikäiset miehet ja naiset (hyötöjiä 37 prosenttia miehistä ja 25 prosenttia naisista). Reformeista hyötöneiden naisten ja miesten osuus kasvoi siirryttäessä alemmilla ylemmille tulotasoille aina yhdeksänteen tulokymmenyksen asti, joskin samalla suhteellinen hyöty väheni. Reformeissa hävinneiden osuus sekä tappioiden suhteellinen suuruusluokka oli sen sijaan suurin alimmilla tulotasoilla. Vero- ja etuusmuutokset ovat lisänneet sekä naisten että miesten keskinäisiä tuloeroja, ja naisten keskinäiset tuloerot ovat lisääntyneet hieman miesten vastaavia enemmän. Naisten sukupuolikohtainen Gini-kerroin kasvoi 0,19 prosenttiyksikköä, miesten 0,09 prosenttiyksikköä.

Sekä miesten että naisten henkilötasoiset pienituloisuusasteet ovat vuosien 2016–2018 vero- ja etuusmuutosten seurauksena kasvaneet, naisten enemmän kuin miesten. Naisten henkilötasoinen pienituloisuusaste kasvoi 0,32 prosenttiyksikköä ja miesten 0,23 prosenttiyksikköä.

Vuosien 2016, 2017 ja 2018 talousarviot ovat olleet sukupuolivaikutuksiltaan hyvin erilaisia. Vuoden 2016 talousarvio hyötötti naisia jonkin verran miehiä enemmän. Vuoden 2017 talousarvio puolestaan hyötötti miehiä selvästi enemmän kuin naisia. Vuoden 2018 budjetin keskimääräiset tulomuutokset sekä hyötöjien ja häviäjien tilanne ei taas miesten ja naisten osalta juuri poikennut toisistaan.

Selvitysten tulokset vahvistavat, että talouspolitiikka vaikuttaa miehiin ja naisiin ja eri mies- ja naisryhmiin eri tavalla ja voi heikentää sukupuolten tasa-arvoa.

208 Laskelmat on tehty käyttäen tulokäsitteenä ns. modifioitua henkilökohtaista käytettävissä olevaa rahatuloa. Käytetty henkilökohtainen tulokäsite ottaa huomioon elätettävien lasten määrän ja iän skaalauskerroimilla, jotta eri perhetyypeissä asuvien tilannetta olisi helpompi vertailla.

4.b. Sukupuolitietoisen budjetoinnin kehittäminen

Talouspolitiikkaan tarvitaan sukupuolinäkökulmaa, sillä talousarvio ja muut julkiseen talouteen liittyvät päätökset vaikuttavat eri mies- ja naisryhmiin eri tavoin ja voivat joko edistää tai heikentää sukupuolten tasa-arvoa. Sukupuolitietoinen budjetointi on kansainvälisesti yhä suositumpi sukupuolten tasa-arvon edistämisen strategia, joka keskittyy talousarvioon ja talouspoliittiseen päätöksentekoon. Sen tavoitteena on muuttaa julkisten menojen ja tulojen kohdentumista tasa-arvoa edistävällä tavalla. Euroopan neuvoston yleisesti käytetyn määritelmän mukaan:

Sukupuolitietoinen budjetointi on sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista budjettiprosessiin. Se tarkoittaa budjettien sukupuolinäkökulmaista arviointia, sukupuolinäkökulman integroimista budjettiprosessin kaikkiin vaiheisiin sekä menojen ja tulojen uudelleenjärjestämistä tasa-arvon edistämiseksi. (Euroopan neuvosto 2005, 9.)

Suomen valtionhallinnossa sukupuolitietoisen budjetoinnin käsitettä ei toistaiseksi juuri käytetä. Käytössä on kuitenkin kolme sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen yhteydessä kehitettyä käytäntöä, joiden avulla sukupuolinäkökulmaa on mahdollista tuoda talousarvioprosessin eri osiin: lakiesitysten sukupuolivaikutusten arviointi, sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulman sisällyttäminen ministeriöiden talousarvioehdotuksiin sekä sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulman sisällyttäminen tulosohjaukseen. (Elomäki & Ylöstalo, 2018.)

Nykykäytäntöihin liittyy sukupuolitietoisen budjetoinnin näkökulmasta kuitenkin useita

ongelmia. Käytäntöjä ei nähdä kokonaisuutena eivätkä ne ole toimeenpanon tasolla yhteydessä toisiinsa. Sukupuolitietoisen budjetoinnin nykykäytännöillä ei myöskään ole suoraa yhteyttä ministeriöiden hallinnonaloja erityisesti koskeviin tasa-arvokysymyksiin. Ongelma on myös valtiovarainministeriön pieneksi jäänyt rooli, joka on kansainvälisesti todettu tärkeäksi edellytykseksi sukupuolitietoisen budjetoinnin onnistumiselle (Elomäki, 2018). Koska nykykäytännöt ovat olleet osa sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista, niistä on vastannut sosiaali- ja terveysministeriöön sijoitettu tasa-arvoyksikkö. Vaikka valtiovarainministeriö on antanut ohjeita tasa-arvonäkökulman sisällyttämiseen talousarvioesityksiin ja tulosohjaukseen, se ei ole aktiivisesti osallistunut käytäntöjen kehittämiseen ja seurantaan. (Elomäki & Ylöstalo, 2018).

Sukupuolivaikutusten arviointi nykymuodossaan ei vastaa sukupuolitietoisen budjetoinnin tarpeisiin. Sukupuolivaikutusten arviointi kohdistuu yksittäisiin lakiesityksiin, eikä talousarvion kokonaisuuden sukupuolivaikutuksia tällä hetkellä arvioida. Lainsäädäntövaiheessa tehtävä sukupuolivaikutusten arviointi tapahtuu myös liian myöhäisessä vaiheessa budjettiprosessia. Käytännössä lain keskeinen sisältö on jo löyty lukkoon hallitusohjelmassa, julkisen talouden suunnitelmassa tai hallituksen talousarvioesityksessä tai ainakin siihen on olemassa niin voimakas poliittinen tahtotila, että vaikutusarviointilla on harvoin vaikutusta lain lopulliseen sisältöön. Sukupuolivaikutusten arviointia tarvittaisiin aikaisemmassa vaiheessa laajaa talousarvioprosessia - ennen kuin uusista

toimenpiteistä päätetään hallitusohjelmassa, julkisen talouden suunnitelmassa tai talousarvioesityksessä. (Elomäki & Ylöstalo, 2018.)

Myöskään sukupuolivaikutusten arvioinnin menetelmät eivät vastaa sukupuolitietoisien budjetoinnin vaatimuksiin. Yksittäisten vero- ja etuusmuutosten tai niiden kokonaisuuden tulonjakovaikutuksia ei tällä hetkellä arvioida sukupuolinäkökulmasta. Sukupuolinäkökulma ei tähän mennessä ole myöskään ollut mukana politiikkatoimien työllisyysvaikutusten arvioinnissa. Sukupuolinäkökulmainen tulonjako- ja työllisyysvaikutusten arviointi parantaisi merkittävästi sukupuolivaikutusten arviointien laatua ja tarjoaisi tärkeää tietoa talousarvion vaikutuksista. (Elomäki & Ylöstalo, 2018.)

Talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin kehittäminen on yksi Juha Sipilän hallituksen tasa-arvo-ohjelman toimenpiteistä. Hallituksen pitkän aikavälin tavoite on, että budjetointi tukee tasa-arvon edistämistä ja että sukupuolivaikutusten arviointi on osa budjetin valmisteluprosessia. Talousarvion sukupuolivaikutusten arviointia ja laajemmin sukupuolitietoista budjetointia on kehitetty syyskuussa 2018 päättyvässä valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaan (VN TEAS) liittyvässä *Tasa-arvoa talousarvioon* -hankkeessa (toim. Elomäki ja Ylöstalo, 2018). Hankkeessa tehtiin viisi suositusta sukupuolitietoisien budjetoinnin ja talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin kehittämiseen Suomessa:

1. Lanseerataan sukupuolitietoisien budjetoinnin käsite
2. Kytetään sukupuolitietoinen budjetointi kansallisiin ja hallinnonalakohtaisiin tasa-

arvotavoitteisiin

3. Laajennetaan sukupuolivaikutusten arviointi lakiesityksistä talousarvioon
4. Raportoidaan talousarvion sukupuoli- ja tasa-arvovaikutuksista systemaattisesti
5. Tuetaan sukupuolitietoista budjetointia poliittisesti ja valtionhallinnon sisällä

Hankkeessa suositellaan, että nykyiset sukupuolitietoiseen budjetointiin liittyvät käytännöt (lakiesitysten sukupuolivaikutusten arviointi, talousarvioesityksen tasa-arvokirjaukset ja tasa-arvonäkökulman sisällyttäminen tulosohtaukseen) sekä tässä hankkeessa kehitetyt uudet käytännöt kootaan sukupuolitietoisien budjetoinnin käsitteen alle. Sukupuolitietoinen budjetointi puolestaan kytketään kansallisiin ja hallinnonalakohtaisiin tasa-arvotavoitteisiin. (Elomäki & Ylöstalo, 2018.)

Lisäksi suositellaan, että sukupuolivaikutusten arviointi laajennetaan lainvalmistelun aikana tapahtuvasta yksittäisten toimenpiteiden arvioinnista koko laajaan talousarvioprosessiin, joka pitää sisällään hallitusohjelman, valtiontalouden kehykset ja julkisen talouden suunnitelman, talousarvion, talousarviota toteuttavan lainsäädännön ja tulosohtauksen. Kun sukupuolivaikutusten arviointi kohdistuu lakiesitysten ohella talousarvioesitykseen, huomio kiinnittyy yksittäisten toimenpiteiden sijaan hallituksen politiikan kokonaisuuteen, sillä talousarvioesitys tuo yhteen kaikki uudet toimenpiteet eri hallinnaloilta. Talousarvion sukupuoli- ja tasa-arvovaikutuksia koskevaa raportointia tulee myös vahvistaa. (Elomäki & Ylöstalo, 2018.)

Sukupuolitietoista budjetointia tulee tukea poliittisesti ja valtionhallinnon sisällä. Hallituksen sitoutuminen sukupuolitietoiseen budjetointiin hallitusohjelmassaan olisi tärkeä tuen ilmaus. Valtiovarainministeriö on valtionhallinnossa sukupuolitietoisesta budjetoinnista avaintoimija, ja kehittämistyön tulisi tapahtua valtiovarainministeriön vetovastuulla. (Elomäki & Ylöstalo, 2018.)

5. Naisten asema poliittisessa ja taloudellisessa päätöksenteossa

Naisten asema poliittisessa päätöksenteossa on perinteisesti ollut vahva Suomessa. Siinä tapahtui pieni notkahdus 2015 eduskuntavaaleissa, mutta nousua vuoden 2017 kuntavaaleissa. Taloudellisesta päätöksenteosta keskeinen kysymys on ollut naisten osuus erityisesti pörssiyhtiöiden hallituksissa ja mahdolliset sukupuolikiintiöt. Naisten määrä pörssiyhtiöiden hallituksissa on ollut selkeässä kasvussa tarkastelujakson aikana.

Vuoden 2011 eduskuntavaalien jälkeen naisten osuus kansanedustajista oli 42,5 prosenttia. Vuoden 2015 eduskuntavaaleissa naisten osuus pieneni hiukan 41,5 prosenttiin. Poliittisten puolueiden välillä oli suuria eroja ja naisten määrän tippuminen liittyi erityisesti heidän asemaansa Keskustassa ja Perussuomalaisissa, joissa naisten osuus oli vain 29 prosenttia (Keskusta) ja 32 prosenttia (Perussuomalaiset) heti vaalien jälkeen vuonna 2015. Naisten heikompi asema näissä kahdessa puolueessa heijastui myös hallituksen kokoonpanoon, jossa poikettiin sukupuolten tasapuolisen edustuksen

periaatteesta. Sipilän hallituksen kokoonpano on vaihdellut, mutta naisministerien määrä on ollut ylimmillään vain 36 prosenttia (2015) ja alimmillaan 29 prosenttia (vuonna 2017). Naisministerit ovat olleet erityisen heikosti edustettuina neljässä ministerivaliokunnassa. Vuonna 2018 ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa on 1/7 naista, EU-ministerivaliokunnassa 2/13, raha-asia ministerivaliokunnassa 1/4, ja talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa 1/7 naista.

Poliittista keskustelua on käyty myös eduskunnan valiokuntien sukupuolijakaumasta, valiokuntien puheenjohtajien ja valiokuntien käyttämien asiantuntijoiden sukupuolijakaumasta. Naiset olivat suhteellisen hyvin edustettuina valiokuntien puheenjohtajistossa. Vuoden 2015 vaalien jälkeen naisia oli puheenjohtajista kuusi ja miehiä kymmenen. Varapuheenjohtajien huomioiminen tasapainottaa sukupuolijakaumaa ja tällöin puheenjohtajistoon kuului 16 naista ja 17 miestä. 16 valiokunnasta 11 oli miesenemmistö ja viidessä naisenenemmistö. (Tiedot: Perälä, 2015). Annu Perälä (2015) kirjoitti, että ”Valiokuntapaikkojen jakautumisesta miesten ja naisten kesken vaikuttaisi pätevän vanha totuus politiikan sektorien jakautumisesta koviin ja maskuliinisiin aloihin, kuten talouteen ja puolustukseen, ja pehmeisiin ja feminiinisiin aloihin, kuten tasa-arvoon ja sosiaali- ja terveyskysymyksiin.”

Naisten osuus valituista kunnanvaltuutetuista ja euroedustajista on kasvanut tasaisesti 2010-luvulla. Vuoden 2017 kuntavaaleissa valtuustoihin valituista oli naisia 39 prosenttia, mikä oli enemmän kuin koskaan aiemmin. Kuntien välillä oli kuitenkin suurta vaihtelua sukupuolijakaumassa niin,

että pienissä kunnissa oli vähemmän naisia valtuutettuina kuin suurissa kunnissa (Pekola-Sjöblom ja Piipponen, 2018a: 11). 2017–2021 valtuustokauden alussa naisia oli valtuuston puheenjohtajista 39 prosenttia, mikä oli 11 prosenttiyksikön nousu edelliseen valtuustokauteen verrattuna (Pekola-Sjöblom ja Piipponen, 2018b: 4). Hallituksen puheenjohtajista oli naisia 31 prosenttia, mikä oli viiden prosenttiyksikön nousu edelliseen valtuustokauteen verrattuna (Pekola-Sjöblom ja Piipponen, 2018b: 4). Vuoden 2015 eurovaaleissa Euroopan parlamenttiin valittiin 6 miestä ja 7 naista. Naisten osuus on sittemmin noussut euroedustajien tehtävistä eroamisen - ja esimerkiksi eduskuntaan siirtymisen - myötä ja vuonna 2018 euroedustajista naisia on jo 10 ja miehiä 3.

Taloudelliseen päätöksentekoon ja sukupuolten tasa-arvoon liittyen yksi keskeisimmistä tasa-arvopolitiikan osa-alueista on ollut naisten määrän kasvattaminen pörssiyhtiöiden hallituksissa. Keskustelun keskiössä on ollut mahdolliset sukupuolikiintiöt, jotka eivät kuitenkaan ole tulleet osaksi suomalaista tasa-arvopolitiikkaa. Nykyinen hallitus (Tasa-arvo-ohjelma 2016–2019) on asettanut tavoitteeksi, että suurissa ja keskisuurissa (large cap ja mid cap) pörssiyhtiöissä naisia ja miehiä on vähintään 40 prosenttia hallituksen jäsenistä 1.1.2020 mennessä. Tavoitteen piiriin kuuluu tällä hetkellä noin puolet kaikista pörssiyhtiöistä. Hallitus seuraa aktiivisesti tavoitteen toteutumista. Syksyllä 2018 arvioidaan lainsäädäntötarve prosenttitavoitteen osalta. Sekä edellinen että nykyinen hallitus ovat kuitenkin ilmaissut toiveen siitä, että lainsäädäntöä ei tarvittaisi, vaan tavoitteisiin päästäisiin ”yhtiöiden

ja markkinaosapuolten omin toimin” (Tasa-arvo-ohjelma 2016-2019, Valtioneuvoston periaatepäätös 17.2.2015).

Suomalainen keskustelu pörssiyhtiöiden hallitusten sukupuolijakauman ympärillä on kiinnostavaa; kiintiöt ovat kohdanneet Suomessa voimakasta vastustusta alusta asti (Koskinen Sandberg, tulossa). Toisaalta kiintiöiden kaltaisen sääntelyn välttämisyrittäminen on saanut suomalaiset pörssiyhtiöt osin oma-aloitteisesti kasvattamaan naisten osuutta hallituksissaan. Keskuskauppakamari, jolla on ollut erilaisia naisjohtajaohjelmia, on ollut tässä keskeinen toimija. On haluttu näyttää, että kiintiöille ei ole tarvetta ja että yhtiöt saavat naisten hallituspaikkojen määrän kasvuun ilman niitäkin. Helsingin pörssiin listatuilla yrityksillä on velvollisuus noudattaa hallinnointikoodia ja sen suositusta nro 8 (Arvopaperimarkkinayhdistys, 2015), joka velvoittaa siihen, että yhtiön hallituksessa tulee olla sekä miehiä että naisia. Naisten osuus onkin kasvanut merkittävästi (Keskuskauppakamari, 2018), joten hallinnointikoodia voi pitää melko tehokkaana. Koodi ei kuitenkaan anna tarkkoja ohjeita naisten ja miesten määrästä hallituksessa. Hallinnointikoodin ensimmäinen versio tuli voimaan 2003 ja sitä tarkennettiin 2008. Naisten osuus pörssiyhtiöiden hallituksissa on noussut vuoden 2003 7 prosentista vuoden 2018 29 prosenttiin (Keskuskauppakamari, 2018). Hyvin harvassa yhtiössä on tällä hetkellä vain miehiä hallituksessa. Naisten osuus on suurin valtio-omisteisissa yhtiöissä ja pienin ei-listatuissa yhtiöissä. Hallituksen asettamaa 40 prosentin tavoitetta ei ole tällä hetkellä saavutettu.

6. Työmarkkinoita koskeva päätöksenteko ja sukupuolten tasa-arvo

Tässä osassa käsitellään tasa-arvon toteutumista työmarkkinoita koskevassa päätöksenteossa ja sopimusjärjestelmässä. Sopimusjärjestelmän murros, siirtyminen kohti paikallisempaa sopimista ja ns. teollisuusnormin ensisijaisuus eivät itsessään lupaa positiivista kehitystä naisille, jotka työskentelevät erityisesti julkisen sektorin tehtävissä. Myös kilpailukyksopimus lomarahaleikkauksineen kuritti etenkin julkista sektoria.

6.a. Sopimusjärjestelmä

Sopimusjärjestelmän ja työmarkkinaosapuolten merkitys työelämän tasa-arvolle Suomessa on varsin keskeinen, jonka vuoksi aihetta on tärkeää käsitellä myös tässä raportissa. Suomalaiselle sopimusjärjestelmälle on ollut ominaista keskitetty työehtoja sopiminen ja keskitetyt palkkaratkaisut niin kutsutuissa tulopoliittisissa kokonaisratkaisuisa eli tupoissa. Tupoissa on palkankorotusten lisäksi sovittu talouspolitiikasta ja sosiaalipolitiikasta 1960-luvulta alkaen. (esim. Bergholm, 2015; Kauppinen, 2005). Tupojen tasa-arvovaikutuksista on esitetty toisistaan eriäviä näkemyksiä. Toisaalta niihin sisältyi esimerkiksi tasa-arvoeriä, jotka olivat kuitenkin suuruudeltaan vaatimattomia. Tupot ovat myös estäneet esimerkiksi eri alojen palkkakehityksen eriytymisen. Toisaalta ne ovat kuitenkin pysyvästi asemoineet naisenemmistöisten alojen palkat miesenemmistöisiä aloja alemmas, joten tasa-arvovaikutuksia ei voi pitää pelkästään

positiivisina (Koskinen Sandberg, Törnroos ja Kohvakka, 2018).

Tupojen lakkauttamista pidettiin varmana jo vuonna 2008 (Julkunen, 2009). Tämän jälkeen on kuitenkin vielä neuvoteltu kolmikantaisesti raamisopimus vuonna 2011 ja kilpailukyksopimus vuosina 2015–2016, jotka ovat kolmikantaisesti neuvoteltuina työmarkkinoita koskevin kokonaisratkaisuin ne ovat monessa suhteessa tupojen kaltaisia. Tällä hetkellä näyttää kuitenkin siltä, että keskitettyjen sopimusten aika on ohi. Elinkeinoelämän keskusliitto (EK) päätti vuonna 2015, ettei se enää jatkossa osallistu tulopoliittisiin kokonaisratkaisuihin (YLE, 2015). EK vahvisti irtautumispyrkimystään ilmoittamalla vuonna 2017 irtisanovansa keskusjärjestösopimukset (EK, 2017). Nykymallin mukainen paikallisempi, liittotason sopiminen ja teollisuusnormin ensisijaisuus jatkaa ja vahvistaa perinnettä, jossa esimerkiksi naisenemmistöinen julkinen sektori on toissijainen suhteessa miesenemmistöiseen vientiteollisuuteen, joten positiivista suuntaa erityisesti samapalkkaisuuden etenemisessä ei ole ainakaan sopimusjärjestelmän tuottamana (Koskinen Sandberg, 2017).

Suomessa neuvotellaan niin suuri joukko työehtosopimuksia, että on erittäin vaikea arvioida tasa-arvon etenemistä neuvotteluteitse kokonaisuutena. Joidenkin yksittäisten työehtosopimusten sukupuolivaikutuksia on arvioitu. Tällä on pyritty varmistamaan että työehtosopimuksen määräykset sellaisenaan eivät syrji. Koko sopimusjärjestelmän ja eri alojen erilaisten työehtosopimusten kokonaisvaikutuksia sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta

sen sijaan ei ole arvioitu. Suhteessa palkkatasaarvoon tilastot viittaavat enemmän pysyvyyteen kuin suureen muutokseen. Siirtyminen kohti paikallista sopimista on kansainvälisen tutkimuksen mukaan tyypillisesti merkinnyt palkkaerojen kasvua, ei kaventumista (Colling ja Dickens, 1998; Mandel ja Semyonov, 2005).

6.b. Kilpailukyky sopimus

Alkuvaiheessaan yhteiskuntasopimuksen nimellä kulkeneen sopimuksen solmiminen oli keskeinen Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa ja neuvotteluja käytiin alusta asti hallitusvetoisesti, työmarkkinakeskusjärjestöjen kanssa. Prosessi käynnistyi 2015 ja sopimus valmistui 2016. Alkusyksystä 2018 julki tulleen tiedon mukaan jopa presidentti Sauli Niinistö on osallistunut prosessiin ja keskustellut henkilökohtaisesti prosessiin osallistuneiden toimijoiden kanssa, yritysmaailman edustusta myöten (YLE uutiset 13.8.2018).

Kilpailukyky sopimuksen tavoitteena oli Suomen kustannuskilpailukyyn parantaminen työn hintaa alentamalla. Tavoitteena oli n. viiden prosentin alennus palkkakustannuksiin per työtunti varsinaisia kuukausipalkkoja leikkaamatta, jolloin mahdollisia toteuttamistapoja olivat esimerkiksi tehdyn työtuntimäärän kasvattaminen. Hallituksen preferenssi olisi ollut vuodessa tehtyjen työtuntien lisääminen esimerkiksi luopumalla joistakin arki-pyhistä vapaapäivinä. Kilpailukyky sopimuksen neuvotteluprosessi oli kuitenkin pitkä ja vaikea, eikä sopimus lopulta toteutunut hallituksen

toivomalla tavalla. Vaihtoehtona toteutuneelle neuvottelutulokselle olivat ns. pakkolait, jotka olisivat heikentäneet työn tekemisen ehtoja Suomessa vielä neuvoteltua kilpailukyky sopimusta enemmän.

Toteutuneet muutokset sisälsivät julkiselle sektorille kohdistuneen määräaikaisen lomarahojen leikkauksen 30 prosentilla. Lisäksi työaika piteni noin n. 6 minuutilla päivässä sekä julkisella sektorilla että yksityisellä sektorilla. Lisäksi 2017 käytössä oli ns. nollakorotukset ja 2018 tes-kierros toteutettiin ns. teollisuusnormin mukaan, jolloin palkankorotusten taso oli kokonaisuudessaan pienehkö ja muut alat eivät saaneet vientiteollisuutta suurempia korotuksia. Kilpailukyky sopimus ja siihen sisältyneet lomarahaleikkaukset ja työajan lisäykset kohdistuivat ennen kaikkea julkiselle sektorille ja täten naisein huomattavasti enemmän kuin miehiin. Kiky näkyi jo tuoreeltaan esimerkiksi kuntasektorin ansiotilastoissa (Tilastokeskus, 2017).

Hallituksen mukaan sen tekemät tuloveron-kevennykset ovat pääosin kompensoineet kilpailukyky sopimuksen julkisen sektorin työntekijöiden tuloihin aiheuttaman aukon. Tuloveronkevennykset ovat kuitenkin kohdistuneet kaikille työntekijöille samalla kun lomarahaleikkaukset ja työajanlisäykset ovat kohdistuneet naisvaltaiselle julkiselle sektorille, mikä on kasvattanut tuloeroja julkisen ja yksityisen sektorin välillä (esim. Helsingin Sanomat, 2018)

7. Työelämän tasa-arvo

Tässä osiossa käsitellään keskeisiä työelämän tasa-arvon kysymyksiä, kuten samapalkkaisuutta, segregatiota, osa-aikatyötä, määräaikaista työtä ja työelämän sirpaloitumista. Suomalaisen työmarkkinan segregoituminen on varsin vahvaa, eikä tässä ole tapahtunut juuri muutosta. Naiset tekevät miehiä enemmän sekä osa-aikaista että määräaikaista työtä. Toisaalta esimerkiksi sukupuolten palkkaerossa näkyy viimeisimpien tilastojen valossa merkkiä kapenemisesta.

Työelämän tasa-arvoon ja työelämää koskevaan tasa-arvopolitiikkaan liittyvät keskeisesti kysymykset koulutuksen ja työmarkkinoiden sukupuolen mukaisesta voimakkaasta eriytymisestä, näihin kytkeytyvistä erilaisista arvostuksista, naisten edelleen kohtaamat urakehityksen vaikeudet ja syrjintä työelämässä, osa-aikaisen ja määräaikaisen työn erilainen jakautuminen, hoivan ja työelämästä poissaolojen epätasainen jakautuminen. Miesten kohtaamat eriarvoisuudet työelämässä liittyvät kaikista selkeimmin koulutuksesta ja täten myös työelämästä pois putoamiseen ja työmarkkinoiden ulkopuolelle jäämiseen. Naisilla työmarkkinan ulkopuolella olo liittyy ennen kaikkea pitkiin hoitovapaisiin.

7.a. Osa-aikainen työ, määräaikainen työ sekä työelämän sirpaloituminen

Suomessa on perinteisesti ajateltu, että Suomessa naiset käyvät kokopäivätyössä. Tämä ei enää täysin

pidä paikkaansa, sillä osa-aikatyö on lisääntynyt vuosikymmenten varrella. Lisäksi osa-aikainen työ on yleisempää naisilla kuin miehillä. Vuonna 2017 naispalkansaajista osa-aikaisia oli 21 prosenttia eli 227 000 naista ja miespalkansaajista 10 prosenttia eli 104 000 miestä. Osa-aikatyötä tekevien miespalkansaajien osuus pysyi samana kuin vuonna 2016, naisilla osa-aikaisten palkansaajien osuus sen sijaan kasvoi edellisvuodesta prosenttiyksiköllä eli noin 9 000 hengellä. Viime vuosien aikana osa-aikatyö on lisääntynyt nimenomaan naisilla. Vertailun vuoksi esimerkiksi pari vuosikymmentä sitten, vuonna 1997, naisista 14 prosenttia ja miehistä 5,5 prosenttia teki osa-aikatyötä (Tilastokeskus, Työvoimatutkimus). Tarkastelujaksomme alussa vuonna 2010 osa-aikaista työtä teki 21 prosenttia naisista ja 9 prosenttia miehistä. Osa-aikaisen työn tekeminen on siis pidemmällä aikavälillä yleistynyt, myös miehillä mutta erityisesti naisilla. Osa-aikaisen työn yleistyminen ei ole tapahtunut 2010-luvun aikana vaan ennen sitä.

Suomessa oli vuonna 2017 keskimäärin 2 147 000 palkansaajaa, mikä oli 43 000 enemmän kuin vuotta aiemmin. Palkansaajista määräaikaisia oli 345 000, joista naisia 204 000 ja miehiä 141 000. Määräaikaisten palkansaajien lukumäärä kasvoi 12 000 hengellä edellisvuodesta. Vuonna 2017 palkansaajien kaikista työsuhteista 84 prosenttia oli jatkuvia ja 16 prosenttia määräaikaisia. Edellisvuoteen verrattuna osuudet ovat pysyneet samana. Määräaikaiset työsuhteet ovat yleisempiä naisilla kuin miehillä. Vuonna 2017 naispalkansaajista 19 prosenttia ja miespalkansaajista 13 prosenttia työskenteli määräaikaaisessa työsuhteessa. Määräaikaaisuudessa ei ole havaittavissa samanlaista yleistymistä kuin

osa-aikatyössä. Vertailuvuonna 1997 naisista 19 prosenttia ja miehistä 14,5 prosenttia työskenteli määräaikaisessa työsuhteessa. Samoin vuonna 2010 määräaikainen työ oli yhtä yleistä kuin tällä hetkellä, naisilla 20 prosenttia ja miehillä 13 prosenttia (Tilastokeskus, Työvoimatutkimus).

Vastentahtoisen määräaikaisen ja osa-aikaisen työn vähentäminen määriteltiin valtioneuvoston tasa-arvoselonteossa yhdeksi tasa-arvopolitiikan työelämään liittyväksi tavoitteeksi (STM, 2010, 41). Määräaikaisuuksien ja osa-aikaisuuksien vähentämisen tavoite ei kuitenkaan näy 2010-luvun tasa-arvo-ohjelmissa (STM, 2012; STM, 2016). Sen sijaan työllisyyspolitiikassa on 2010-luvulla vahvistunut pyrkimys purkaa työmarkkinoiden sääntelyä näkyy pyrkimyksinä helpottaa määräaikaisten työsuhteiden solmimista. Sipilän hallitus on esittänyt toimenpiteitä, jotka toteutuessaan olisivat todennäköisesti lisänneet naisten määräaikaisia työsuhteita. Esimerkiksi kevään 2018 kehysriihessä hallitus päätti sallia määräaikaisen työsopimuksen tekemisen vähintään 3 kuukautta yhtäjaksoisesti työttömänä työnhakijana olleen alle 30-vuotiaan kanssa ilman perusteltua syytä. Myös tasa-arvonäkökulmasta kritisoitu päätös peruttiin heinäkuussa 2018.

Myös muut työn sirpaloitumiseen liittyvät teemat puuttuvat tasa-arvopolitiikan agendalta. Osa-aikatyön kasvun ohella toinen selkeä työmarkkinatrendi 2010-luvulla on ollut niin sanottujen itsensätyöllistäjien, kuten yksityisyrityksien, ammatinharjoittajien, freelancereiden ja apurahansaajien, määrän kasvu (Pärnänen, 2015). Nykyinen hallitus on kannustanut työttömiä itsensätyöllistämiseen

esimerkiksi työttömyysturvan muutoksin (HE 124/2017). Tasa-arvonäkökulmasta kannustaminen itsensätyöllistämiseen on nähty ongelmallisena, sillä itsensätyöllistäjänaisista peräti puolet sijoittuu alimpaan tuloviidennekseen. Itsensätyöllistämisen lisääntyminen saattaa kasvattaa matala-palkkaisten naisten joukkoa. (Suoranta, 2016.)

Myös nollatuntisopimusten määrä on 2010-luvulla kasvanut, ja vuonna 2014 15–64-vuotiaista palkansaajista noin 83 000:lla oli oman ilmoituksensa mukaan nollatuntisopimus. Enemmistö heistä, 57 prosenttia, oli naisia. Nollatuntisopimuksia on toistaiseksi tutkittu tasa-arvonäkökulmasta vain vähän. Tasa-arvonäkökulmasta nollatuntisopimusten yksi keskeinen ongelma on se, että iso joukko tällaisen sopimuksen piirissä olevista haluaisi lisää työtunteja, ja valtaosa lisää tunteja kaipaavista on naisia. (Työvoimatutkimus, 2015; Pärnänen, 2015.) Alustatalous on toistaiseksi Suomessa pienimuotoista, vuonna 2017 alle 14 000 suomalaista sai vähintään neljäsosan tuloistaan erilaisten digitaalisten alustojen kautta. Vähintään yhden neljäsosan ansioistaan alustojen kautta ansainneet olivat pääosin miehiä (noin 60 %) ja noin puolet heistä oli alle 35-vuotiaita. (Työvoimatutkimus, 2018.)

7.b. Segregaatio

Sukupuolen mukainen jakautuminen, segregaatio, on suomalaisilla työmarkkinoilla hyvin voimakasta. Naiset työskentelevät ennen kaikkea hoivan, koulutuksen ja terveydenhuollon aloilla

sekä yksityisellä palvelusektorilla ravintola- ja majoitusosalalla. Miehet taas työskentelevät ennen kaikkea vientiteollisuudessa, rakennusosalalla ja kuljetuspalveluissa (Tilastokeskus, Työvoimatutkimus). Muutosta segregaatiossa on viime vuosikymmeninä tapahtunut lähinnä naisten kouluttauduttua ammatteihin, jotka ennen olivat miesenemmistöisiä. Sen sijaan miehet eivät ole suurella mittakaavalla kouluttautuneet esimerkiksi hoiva-alalle. Segregaation purku on ollut suomalaisessa tasa-arvopolitiikassa keskeisiä teemoja. On ajateltu, että kaavamaiset käsitykset siitä, mikä sopii sukupuolille rajoittaa ihmisten mahdollisuuksia toteuttaa itseään ja ylläpitää esimerkiksi sukupuolten palkkaeroja (THL, 2018). Toisaalta tämän tyyppinen ajattelu ottaa turhankin itsestään selvänä vaikkapa naisenemmistöisten alojen matalamman palkkauksen, joka on kuitenkin erittäin monimutkainen yhteiskunnallinen kysymys, joka ei ratkea pelkästään sillä, että yksilöt valitsevat toisin. Monien hyvinvointivaltion naisenemmistöisten töiden matalalla palkkatasolla on pitkä historia, joka juontaa juurensa hyvinvointivaltion kasvun vaiheisiin, tuon ajan käsityksiin naisten roolista perheessä ja yhteiskunnassa sekä pitkään vallinneeseen käytäntöön, jonka mukaan palkkaa maksettiin sukupuolen perusteella ja naisilla oli ns. naispalkka (esim. Koskinen Sandberg, 2018).

Tasa-arvopolitiikassa on kohdistettu toimia sekä segregaatioon että palkkaeroon, mutta näitä on kohdeltu ainakin osin erillisinä, joskin toisiinsa liittyvinä kysymyksinä. Segregaation on katsottu selittävän palkkaeroa, monissa laskelmissa erilaisissa tehtävissä toimiminen hyväksytään sellaisenaan palkkaeron perusteeksi. Toisaalta

segregaation purkuun tähtäävissä toiminna on pyritty kannustamaan naisia miesenemmistöisille aloille, erityisesti tekniikan pariin. Vaikka voimakkaat sukupuolen mukaiset jaot työmarkkinoilla eivät ole kenenkään edun mukaisia, voi silti perustellusti kritisoida segregaation purkuun tähtäävien toimien selvästi näkyvissä olevaa miesenemmistöisten alojen oletetun paremmuuden korostamista ja naisenemmistöisten alojen aliarvostusta (esim. THL, 2018).

7.c. Palkkatasa-arvo ja sen edistäminen

2010-luvun aikana palkkatasa-arvo ei ole edistynyt merkittävästi; vuonna 2010 palkkaero oli 18 prosenttia, vuonna 2017 se oli noin 16 prosenttia (Ansiotasoindeksi 2018, ennakkotieto). Pientä liikettä siis on tapahtunut mutta samapalkkaisuutta koskevan tasa-arvopolitiikan tavoitteista on jääty. Tämä siitä huolimatta, että Suomessa on toteutettu kolmikantaista samapalkkaisuusohjelmaa vuodesta 2006 asti. Ohjelman puitteissa on ennen kaikkea pyritty kasvattamaan tietoisuutta sukupuolten palkkaerosta, edistämään erilaisia palkkaeroon kohdistuvia toimenpiteitä kolmikantaisesti sekä sitouttamaan työmarkkinaosapuolia yhteiseen tavoitteeseen eli palkkaeron kaventamiseen. Ohjelman puitteissa on toteutettu useita tutkimus- ja kehittämishankkeita eri teemoista, kuten tasa-arvosuunnittelusta, palkkausjärjestelmistä, sopimuspolitiikasta, työelämän muutoksen sukupuolittuneista vaikutuksista sekä naisten urakehityksen haasteista (esimerkiksi Lilja ja Savaja, 2013, Asplund ja Lilja 2010, Ikävalko ym, 2011, Uosukainen ym., 2009, Hearn ym., 2015, Koskinen, 2012). Hankkeiden

teemat edustavat samapalkkaisuusohjelman painopisteitä. Lisäksi ohjelma on järjestänyt useita seminaareja ja toteuttanut tiedotuskampanjan *Puhutaan palkoista*. Samapalkkaisuusohjelman alku-peräinen tavoite oli korkeintaan 15 prosentin ero vuoteen 2015 mennessä. Tavoitetta ei kuitenkaan saavutettu. Samapalkkaisuusohjelman nykyinen kausi on 2016–2019, jonka jälkeen ohjelman tulevaisuus ja painopisteet ovat riippuvaisia seuraavasta hallituksesta. Samapalkkaisuusohjelman kokonaisarviointi toteutetaan syksyllä 2018.

Samapalkkaisuutta on pyritty edistämään myös tasa-arvolain uudistuksella (1329/2014). Osana laajempaa tasa-arvolain uudistusta myös palkkakartoitukset uudistettiin ja uudistettu laki on ollut voimassa 2015 alusta. Vaikka lakiin sisältyykin nyt yksityiskohtaisempi ohjeistus siitä, miten palkkoja tulee työpaikoilla verrata, ei lain sisältöön voi olla täysin tyytyväinen. Palkkakartoitushajeutuksen sisällöstä neuvottelu käytiin kolmikantaisessa Palkkakartoitustyöryhmässä (STM, 2012). Uudistusprosessia on analysoitu myös kriittisesti (Koskinen Sandberg, 2016b, Saari, 2015). Esimerkiksi erittäin tärkeä kohta palkkojen vertaamisesta yli työehtosopimusrajojen katosi agendalta neuvotteluprosessin aikana. Nykyinen ohjeistus kehottaa vertaamaan vaativuusluokittain ja tehtäväryhmittäin, ja ei täten täysin tavoita palkkaeri-arvoisuutta erilaisten, mutta samanarvoisten, tehtävien välillä.

Samapalkkaisuuteen on välillisesti katsottu pystyttävän vaikuttamaan myös perhevapaauudistuksella, sopimuspolitiikalla ja segregaatoin purulla, mutta millään näistä alueista ei ole tapahtunut merkittävää edistystä.

8. Perhevapaajärjestelmä ja varhaiskasvatus

Tässä osiossa käsitellään 2010-luvulla tehtyjä perhevapaajärjestelmän uudistamista ja kehitystä perhevapaiden käytössä sekä varhaiskasvatukseen tehtyjä muutoksia. Perhevapaisiin on 2010-onnistuttu tekemään vain pieniä korjauksia, jotka eivät ole onnistuneet korjaamaan perhevapaajärjestelmän suurinta tasa-arvo-ongelmaa – isien vähäistä vapaiden käyttöä. Varhaiskasvatuspolitiikka on ollut tasa-arvonäkökulmasta poukoilevaa, ja varhaiskasvatukseen on tehty sukupuolinäkökulmasta ongelmallisia heikennyksiä. Subjektiivisen päivähoidon oikeuden raja-alue on heikentänyt vanhempien mahdollisuuksia työntekoon, työnhakuun ja koulutukseen.

Perhevapaiden kehittäminen on ollut tasa-arvopolitiikan agendalla koko 2010-luvun ja tavoitteena on ollut etenkin parantaa naisten asemaa työmarkkinoilla ja rohkaista isiä käyttämään enemmän vanhempainvapaata. Tavoitteena on ollut myös joustavoittaa vapaiden käyttöä, tasata perhevapaista työnantajille koituvia kustannuksia. Viime vuosina on lisäksi painotettu perheiden monimuotoisuutta sekä kotihoidontukeen liittyviä ongelmia. (Salmi, 2017.)

2010-luvulla perhevapaajärjestelmään on onnistuttu tekemään tehty vain pieniä korjauksia. Vuonna 2010 isyyskuukautta pidennettiin kahdella viikolla. Vuonna 2013 luotiin äidin päätöksistä riippumaton itsenäinen isyysvapaa ja joustavoitettiin sen käyttöaika. Vuonna 2013 otettiin käyttöön joustava hoitoraha lisäämään vanhempien osa-

aikatyön mahdollisuuksia. Maaliskuussa 2017 perhevapaisiin tehtiin perheiden moninaisuuden huomioimista parantavia uudistuksia. (Saarikallio-Torp ja Haataja, 2016; Salmi, 2017) Lisäksi Sipilän hallitus on tasannut perhevapaiden kustannuksia naispuolisen vanhempainvapaalla olleen työntekijän työnantajille maksettavalla 2 500 euron kertaluonteisella ns. perhevapaakorvauksella. Korvausta on kritisoitu siitä, ettei se ole tehokas keino naisten työmarkkina-aseman parantamiseksi ja hoivavastuun jakamiseksi (mm. THL, 2016). Korvausta on myös haettu varsin vähän. Kelan arvion mukaan korvaukseen on oikeutettu noin 30 000 työnantajaa vuodessa, mutta korvauksen ensimmäisen voimassaolovuoden aikana korvausta haki vain noin 14 000 työnantajaa (Kelasto).

Tehdyt uudistukset ovat olleet riittämättömiä korjaamaan perhevapaajärjestelmän suurinta ongelmaa - isien vähäistä vapaiden käyttöä. Vaikka vanhempainpäivärahaa käyttävien isien sekä isien käyttämien vanhempainpäivärahopäivien määrä on 2010-luvulla kasvanut, kasvu on ollut hidasta ja välillä kehitys on ottanut takapakkia. Vuonna 2010 isien osuus vanhempainpäivärahopäivistä oli seitsemän prosenttia, vuonna 2012 8,7 prosenttia, vuonna 2015 9,7 prosenttia ja vuonna 2017 10 prosenttia. Myös vanhempainpäivärahaa saavien isien määrä on sekä nettomääräisesti että suhteellisesti kasvanut. Vuonna 2010 vanhempainpäivärahaa sai 56 393 isää (103 577 äitiä) ja vuonna 2017 61 187 isää (87 905 äitiä). (Kela, 2018.)

Konservatiivisten äänenpainojen lisääntyminen sekä talouspolitiikan kiristyminen on vaikeuttanut perhevapaajärjestelmän kehittämistä. Juha Sipilän

hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa (STM, 2016b) ei ollut suunnitelmia kehittää perhevapaita ja edistää sukupuolten tasa-arvoa lisäämällä isien vanhempainvapaan käyttöä – ensimmäistä kertaa tasa-arvo-ohjelmien historiassa. Perhevapaauudistus nousi lopulta Sipilän hallituksen agendalle syksyllä 2017 työmarkkinajärjestöjen, tasa-arvotoimijoiden, tutkijoiden ja puolueiden painostuksesta.

Sukupuolten tasa-arvon edistäminen ja hoivavastuun jakaminen olivat uudistusta käsittelevässä keskustelussa sivuroolissa. Sen sijaan keskustelua määrittivät työllisyyden lisääminen ja kannustinloukkujen purkaminen. Keskustelua kehysti myös ajatus siitä, ettei uudistus saisi kasvattaa julkisia menoja. Pyrkimys kustannusneutraaliuteen johti siihen, että naisjärjestöjen ja tasa-arvotutkijoiden pitkään ajama 6+6+6-malli, jossa pitkä isäkiintiö yhdistyy ansiosidonnaisen vanhempainrahakauden pidennykseen, sivuutettiin keskustelussa liian kalliina. (Elomäki ja Ylöstalo, 2017.)

Uudistus kaatui helmikuussa 2018. Yhtäältä kaatumisen taustalla olivat hallituksen uudistukselle asettamat ristiriitaiset reunaehdot, joidenkin hallituspuolueiden haluttomuus koskea kotihoidontukeen sekä haluttomuus osoittaa uudistukseen rahaa.

Varhaiskasvatus ei ole ollut näkyvä osa 2010-luvulla harjoitettua tasa-arvopolitiikkaa, vaikka subjektiivinen päivähoito-oikeus on ollut merkittävä naisten työllisyyttä ja sukupuolten tasa-arvoa Suomessa edistänyt tekijä. Varhaiskasvatus on näkynyt 2010-luvun tasa-arvopolitiikassa lähinnä sukupuolitietoisuuteen liittyvien teemojen kautta

(STM, 2016b). 2010-luvun tasa-arvo-ohjelmissa ei ole sitouduttu päivähoiton saatavuuden ja laadun vahvistamiseen.

Viime vuosina varhaiskasvatukseen on osana julkisen talouden leikkauksia tehty sukupuolinäkökulmasta ongelmallisia heikennyksiä. Subjektiiivinen päivähoito-oikeus kyseenalaistettiin ensimmäisen kerran vuonna 2013, kun Kataisen hallitus päätti sen rajaamisesta osana rakennepoliittista ohjelmaa (Valtioneuvosto, 2013). Vastustettu päätös peruttiin vuonna 2014, mutta Sipilän hallitus nosti päivähoito-oikeuden rajaamisen uudestaan agendalle osana leikkauspolitiikkaansa, ja rajausta tuli lopulta voimaan vuonna 2016 (HE 80/2015). Samaan aikaan päivähoiton laatua heikennettiin mahdollistamalla yli 3-vuotiaiden päiväkotiryhmien koon kasvattaminen.

Subjektiiivisen päivähoito-oikeuden rajauksen sukupuolivaikutuksia ei ole kunnolla selvitetty. Rajauksen vaikutuksia käsitelleissä kyselytutkimuksiin perustuvissa selvityksissä (Puroila ja Kinnunen, 2017; Vertikal, 2017) on keskitytty arvioimaan vaikutuksia lapsiin ja päiväkotien toimintaan. Selvitykset antavat viitteitä etenkin siitä, että subjektiiivisen päivähoito-oikeuden rajauksella on ollut negatiivisia vaikutuksia lapsiin ja perheiden tasa-arvoisuuteen. Selvitysten valossa näyttää myös siltä, että vanhempien mahdollisuudet työnhakuun, opiskeluun ja työssäkäymiseen ovat päivähoito-oikeuden rajauksen myötä heikentyneet (Puroila ja Kinnunen, 2017; Vertikal, 2017). Työhaun mahdollisuuksien heikentyminen on ongelmallisesta paitsi itsessään myös yhteydessä vuonna 2018 voimaan tulleeseen työttömyysturvan

aktiivimalliin, joka leikkaa työttömyysturvaa, mikäli työnhakija ei tarkastelujaksolla tee tiettyä määrää palkkatyötä tai osallistu TE-keskuksen palveluihin. Subjektiiivisen päivähoito-oikeuden rajausta saattaa vaikuttaa työttömän vanhemman mahdollisuuksiin täyttää aktiivisuusehto.

On myös mahdollista, että päivähoito-oikeuden rajausta johtaa lasten kotihoidon lisääntymiseen. Kyselytutkimukseen vastanneiden vanhempien joukossa on myös niitä, jotka arvioivat, että kynnys jäädä kotiin varhaiskasvatustarpeensa lapsen kanssa muutosten myötä kasvanut (Puroila ja Kinnunen, 2017). Myös samaan aikaan päivähoito-oikeuden rajauksen kanssa toteutettu päiväkotiryhmien koon kasvattamisen mahdollistaminen on saattanut vaikuttaa samansuuntaisesti. Suuremmat ryhmät vähentävät varhaiskasvatukseen koettua ja tosiallista laatua, ja huoli päivähoiton laadusta on yksi syy kotihoitopäätöksen taustalla (Närvi, 2017, 80).

Päivähoito-oikeuden rajausta ja ryhmäkokoja kasvattaminen vaikuttavat myös varhaiskasvatukseen naisvaltaiseen henkilöstön hyvinvointiin. Selvitysten mukaan suurin osa työntekijöistä kokee työn kuormittavuuden lisääntyneen, työn lapsiryhmässä muuttuneen haasteellisemmaksi (Puroila ja Kinnunen, 2017, 79). Tietoa rajauksen aiheuttamista mahdollisista henkilöstövähennyksistä ei ole olemassa.

Kaikkiaan 2010-luvun varhaiskasvatukseen liittyvä politiikka on ollut tasa-arvonäkökulmasta ristiriitaista. Samaan aikaan kun päivähoiton saatavuutta on rajattu ja laatua heikennetty, sukupuolitietoisuus teemana on tullut näkyvämmäksi osaksi varhaiskasvatuksesta käytyjä

keskusteluja. Päivähoitomaksuja, jotka vaikuttavat etenkin naisten työnteon mahdollisuuksiin, on vuoroin korotettu osana leikkaavaa talouspolitiikkaa, vuoroin alennettu työnteon kannustimien ja lasten tasavertaisuuden lisäämiseksi. On positiivista, että julkisessa keskustelussa ja päätöksenteossa varhaiskasvatus on alettu nähdä investointina tulevaan. Sen sijaan varhaiskasvatuksen merkitystä nimenomaan sukupuolten tasa-arvolle ei ole vastaavasti huomioitu.

9. Tasa-arvopolitiikan resurssit

Tässä osiossa käsitellään tasa-arvopolitiikan ja tasa-arvoviranomaisten resursseja. Tasa-arvoviranomaisten ja tasa-arvopolitiikan resurssit ovat riittämättömät, eikä niitä ole 2010-luvulla juuri lisätty. Muutokset julkisen talouden hallinnassa vaikuttavat mahdollisuuksiin resursoida tasa-arvopolitiikkaa.

Tasa-arvoviranomaisten resurssit on useissa selvityksissä todettu puutteellisiksi (esim. Holli, 2009). Tasa-arvoviranomaisten resurssit ovat 2010-luvulla kuitenkin vähentyneet. Etenkin henkilöresursseista on pulaa, ja ne ovat tehtäviin nähden riittämättömät.

Hallituksen tasa-arvopolitiikkaa koordinoivassa sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvoyksikössä (TASY) on jatkuvasti pulaa henkilöresursseista. Vaikka TASY:n olisi mahdollista hakea lisää toimintaresursseja EU:n rahoitusohjelmista sekä ministeriön omasta ylimääräisestä toimintarahasta, eivät henkilöresurssit riitä hakemusten tekemiseen. TASY:n henkilöresurssit ovat

nykyisellä hallituskaudella pienentyneet yhdellä henkilötyövuodella, kun Samapalkkaohjelmasta on vähennetty yksi henkilötyövuosi. Samalla Samapalkkaohjelman toimintarahoitusta karsittiin.

Tasa-arvovaltuutetun henkilöresurssit ovat valtuutetun tehtäviin nähden täysin riittämättömät. Tasa-arvolakiin on yli kymmenen vuoden aikana tehty useita merkittäviä uudistuksia, jotka ovat lisänneet huomattavasti tasa-arvovaltuutetun tehtäviä. Lainuudistuksista huolimatta tasa-arvovaltuutetulle ei ole osoitettu lainkaan varoja lisähenkilökunnan palkkaamiseen. Erityisesti tasa-arvosuunnitelmien valvontavollisuus on synnyttänyt selvän kuilun tasa-arvovaltuutetun tehtävien ja käytettävissä olevien voimavarojen välille.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan (TANE) toimintamääräraha on 2010-luvulla laskenut. Se oli vuosina 2011–2013 150 000 euroa vuodessa, ja on vuodesta 2014 lähtien vaihdellut 130 000 euron ja 120 000 välillä. Henkilöresursseissa ei ole tapahtunut merkittävää muutosta, mutta sivutoimisten sihteereiden vaihtuminen yhdeksi kokoaikaiseksi suunnittelijan viraksi on ollut myönteinen kehitys.

Hallituksen tasa-arvo-ohjelmille ei ole erillistä rahoitusta, jolla toimenpiteistä vastuuministeriöille syntyvät kustannukset katetaan. Henkilöresurssit ja muu rahoitus on löydettävä vastuuministeriöiden omien kehysten sisältä. Seuranta-asiakirjoissa ei eritellä, kuinka paljon rahaa toimenpiteiden toteuttamiseen on käytetty. Erillisen rahoituksen puute vaikuttaa siihen, millaisia toimenpiteitä tasa-arvo-ohjelmiin valikoituu. Resurssit vaatavien

toimenpiteiden osuus tasa-arvo-ohjelmien toimenpiteistä on 2010-luvulla laskenut. Suuri osa nykyisen tasa-arvo-ohjelman toimenpiteistä voidaan tehdä virkamiestyönä, eivätkä ne vaadi vastuuministeriöiltä erillisiä resursseja.

Kansainvälisessä tutkimuksessa on huomioitu talouskriisin vähentäneen tasa-arvopolitiikan rahoitusta (esim. Karamessini ja Rubery, 2014; Lombardo, 2017). Myös Suomessa tasa-arvopolitiikan heikentyminen ajoittuu yhteen talouden taantumun ja sitä seuranneen tiukan talouspolitiikan ja julkisen talouden sopeutustoimien kanssa. Hallituksen edustajat ovat antaneet eri konteksteissa ymmärtää, että syy heikkoon tasa-arvopolitiikkaan löytyy huonosta taloustilanteesta (Elomäki ym., 2016, ks. myös perhevapaista käyty keskustelu). Taloustilanteeseen vetoaminen saattaa myös olla keino laistaa epämiellyttäviksi koetuiksi kansainvälisistä ja kansallisista velvoitteista.

Tasa-arvopolitiikan rahoitus on kytköksissä myös laajempiin julkisen talouden ohjauksen prosesseihin. Valtiontalouden ja julkisen talouden ohjaamisen prosessit ja niiden viimeaikaiset muutokset saattavat vaikeuttaa tasa-arvopolitiikan resursointia. 1990-luvulla käyttöön otetun valtiontalouden kehysmenettelyn seurauksena budjettipoliittisesti tärkeät ratkaisut tehdään vaalien jälkeisenä syksynä hallituskauden kehyksistä päätettäessä sekä keväisin hallituksen kehysriihessä, jossa luodaan pohja seuraavan vuoden budjetin valmistelulle. Kehysriihien yhteydessä hallitus on usein sopinut uusista investoinneista tai leikkauksista tai ottanut kantaa siihen, mitä uusia hankkeita kullakin hallinnonalalla voidaan sallia. (Elomäki ja Ylöstalo, 2018.)

Tasa-arvo-ohjelmat on usein hyväksytty yli vuosi sen jälkeen, kun hallitus on hyväksynyt valtiontalouden kehysten vaalikaudelle, ja kuukausia sen jälkeen, kun päätökset seuraavan vuoden mahdollisista uusista investoinneista on kehysriihessä ja budjettiriihessä tehty. Irtonaista rahaa on siksi tasa-arvo-ohjelmaa hyväksyttäessä vaikea löytää. Tasa-arvopolitiikan rahoitus on usein varmistettu sitoutumalla tiettyjen toimenpiteiden resursointiin hallitusohjelmassa. Tällöin toimenpiteet on voitu sisällyttää vaalikauden kehykseen ja hallituksen ensimmäiseen budjettiin. Tasa-arvon sivuuttaminen hallitusohjelmassa on siten ongelma paitsi tasa-arvopolitiikan näkyvyydelle myös sen rahoitukselle. Sipilän hallituksen tasa-arvo-ohjelman merkittävien uusien resursseja vaativa toimenpide – Istanbulin sopimuksen vaatima turvakotiverkoston vahvistaminen oli päätetty jo aikaisemmin ja sisällytetty vaalikauden julkisen talouden suunnitelmaan.

Viimeaikaiset julkisen talouden hallintaan liittyvät uudistukset saattavat entisestään vaikeuttaa tasa-arvopolitiikan resursointia. Sipilän hallituksen omaksumaan ”strategiseen” hallitustyön malliin kuuluu ajatus sisällöllisen ja taloudellisen poliittisen ohjauksen yhteensovittamisesta niin, että sisällölliset poliittiset tavoitteet sovitetaan talouden raameihin. (Elomäki ym., 2016, Mykkänen, 2016.) Lisäksi koko julkisen talouden hallinta on viime vuosina muuttanut muotoaan, kun Suomeen on EU:n talouspoliittisen ohjauksen tiukentumisen myötä kehitetty uusi julkisen talouden kattava ohjausmalli, jonka tärkein työkalu on koko julkisen talouden kattava monivuotinen julkisen talouden

suunnitelma (JTS). Uusi ohjausmalli ja JTS vahvistavat hallituksen ja valtionvarainministeriön otetta kuntataloudesta mm. laajentamalla aiemman valtiontalouden kehysmenettelyn kuntatalouteen ja asettamalla kuntataloudelle euromääräisen menokaton. Tiukentunut ote kuntataloudesta tarkoittaa, että kuntien kustannuksia lisäävät sukupuolten tasa-arvoa edistävät toimenpiteet – kuten päivähoiton laadun ja saatavuuden parantaminen, laadukkaan vanhushoivan tukeminen ja naisvaltaisen julkisen sektorin työehtojen ja palkkojen parantaminen – ovat tulleet vaikeiksi, ellei mahdottomiksi toteuttaa. (Elomäki, 2016.)

Lähteet

Arvopaperimarkkinayhdistys (2015) Hallinnointikoodi 2015. <https://cgfinland.fi/hallinnointikoodit/>

Asplund, Rita ja Lilja, Reija toim. (2010) Kohti samapalkkaisuutta palkkausjärjestelmiä kehittämällä. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2010:25.

Bergholm, Tapio. 2015. Kaksoissidoksen synty - Suomen työmarkkinasuhteiden toimintatavan muotoutuminen 1944–1969. Helsinki: Työväen historian ja perinteen tutkimuksen seura.

Colling Trevor ja Dickens Linda (1998) Selling the case for gender equality: Deregulation and equality bargaining. *British Journal of Industrial Relations* 36(3): 389–411.

Elomäki, Anna (2018) Sukupuolittietoinen budjetointi. Muiden maiden hyvät käytännöt. Helsinki: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160804>

--- (2014) Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen Suomen valtionhallinnossa 2004-2014. Arvioiva selvitys. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. <https://www.julkari.fi/handle/10024/125563>

Elomäki, Anna, Kantola, Johanna, Koivunen, Anu ja Ylöstalo, Hanna (2016a) Kamppailu tasa-arvosta: tunne, asiantuntijuus ja vastarinta strategisessa valtiossa. *Sociologia* 53:4, 377-395.

--- (2016b) Hallitus piti lupauksensa ja tarjoi tasa-arvo-ohjelmassaan pettymyksen. Tasa-arvovaje 10.15.2016. <http://www.tasaarvovaje.fi/?p=474>

Elomäki, Anna ja Johanna Kantola (2018) 'Theorizing feminist struggles in the triangle of neoliberalism, conservatism, and nationalism', *Social Politics*. <https://doi.org/10.1093/sp/jxy013>

Elomäki, Anna, Paula Koskinen Sandberg, Johanna Kantola ja Milja Saari (tulossa) 'Työmarkkinajärjestöt valtiollisen tasa-arvopoliittikan tyhjiötä täyttämässä? Työmarkkinakeskusjärjestöjen tasa-arvoulostulot vuosina 2010-2017'. Hyväksytty julkaistavaksi *Sosiologia-lehdessä*. Ilmestyy 2019.

Elomäki, Anna ja Ylöstalo, Hanna (2018) Sukupuolittietoinen budjetointi Suomen valtionhallinnossa: Nykytila, haasteet ja suositukset kehittämistyölle. Teoksessa Elomäki, Anna ja Ylöstalo, Hanna (toim.) Tasa-arvoa talousarvioon - Talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi ja sukupuolittietoinen budjetointi. Helsinki: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta.

--- (2017) Tasa-arvopoliittikan U-käännös? Hallituksen tasa-arvo-ohjelmat hallinnan välineenä. *Politiikka* 59:2, 82-95.

Elinkeinoelämän keskusliitto. 2017. "EK luopuu keskusjärjestösopimuksista, sopiminen jatkuu liittojen toimesta." <https://ek.fi/ajankohtaista/tiedotteet/2017/02/15/ek-luopuu-keskusjarjestosopimuksista-sopiminen-jatkuu-liittojen-toimesta/> (luettu 20.8.2018)

Euroopan neuvosto (2005) Council of Europe final report of group of specialists on gender budgeting. Strasbourg: Directorate of Human Rights, Council of Europe. <https://rm.coe.int/1680596143>

HE 124/2015. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyys-turvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 124/2017 vp); Valtioneuvosto (VNK) (2017a).

HE 80/2015. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatuslain sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2015/20150080>

Hearn, Jeff, Lämsä, Anna-Maija, Biese, Ingrid, Heikkinen, Suvi, Louvrier, Jonna, Niemistö, Charlotta, Kangas, Emilia, Koskinen, Paula, Jyrkinen, Marjut, Gustavsson, Malin ja Hirvonen, Petri (2015): Tasa-arvon mahdollisuuksia avaamassa. NaisUrat-hankkeen loppuraportti. Hanken School of Economics Research Reports, Helsinki.

Helsingin Sanomat 24.6.2018: Lomarahojen leikkaukset järkyttivät julkista sektoria – uuden laskelman mukaan veron-kevennykset paikkaavat loven. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000005731431.html?share=410e68d7dc6729ada5fc4abd8f88d5b1>

Ikävalko Heini, Karppinen Virpi, Kohvakka Roosa, Koskinen Paula, Nylander Minna, ja Wallin Tapio (2011) Tasa-arvoa palkkaukseen: Työn vaativuuden sekä pätevyyden ja suoriutumisen arvioinnin toimivuus Suomessa. Sosiaali- ja terveysministeriö, 2011:18, Helsinki.

Julkunen, Raija. 2009. Työelämän tasa-arvopolitiikka. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:53. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Kantola, Johanna ja Emanuela Lombardo (eds.) (2017) Gender and the Economic Crisis in Europe: Politics, Institutions and Intersectionality (Palgrave Macmillan).

Kauppinen, Timo. 2005. Suomen työmarkkinamalli. Helsinki: WSOY.

Kela 2018. Kelan lapsiperhe-etuustilasto 2017. Suomen virallinen tilasto. Sosiaaliturva 2018. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/235512/Kelan_lapsiperhe-etuustilasto_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Kelasto. Perhevapaakorvaukset työnantajille. http://raportit.kela.fi/ibi_apps/WFServlet?IBIF_ex=NIT260AL

Keskuskauppakamari (2018) Naiset pörssiyritysten hallituksissa 2018.

Koskinen, Paula (2012): Työelämän muutosten vaikutukset naisten ja miesten työmarkkina-asemaan. Sosiaali- ja terveysministeriö, 2012:22, Helsinki.

Koskinen Sandberg, Paula (2016a) The Politics of Gender Pay Equity- Policy Mechanisms, Institutionalised Under valuation and Non-Decision Making. Publications of the Hanken School of Economics No. 305, Helsinki

--- (2016b) Non-decision making in the reform of equal pay policy- The case of Finnish gender equality legislation. Equality, Diversity and Inclusion: An International Journal, 35:4, 280-295.

--- (2017) Palkkaeriarvoisuus on juurtunut sopimusjärjestelmäämme. Blogikirjoitus Tasa-arvovaje projektille.

--- (2018) The Corporatist Regime, Welfare State Employment, and Gender Pay Inequity. NORA-Nordic Journal of Feminist and Gender Research. 26:1, 36-52.

--- (tulossa) Women in Corporate Boards in Finland. Teoksessa (Mazur, Amy ja Engeli, Isabelle (toim.) Women in Corporate Boards (työnimi)

Koskinen Sandberg, Paula, Törnroos, Maria ja Kohvakka, Roosa (2018) The institutionalised undervaluation of women's work. The case of local government sector collective agreements. *Work, Employment and Society*, 32:4, 707–725.

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 8.8.1986/609, 232/2005, 1329/ 2014. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1986/19860609>

Lilja, Reija ja Eija Savaja (2013) Tasa-arvon vahvistaminen palkka- ja sopimuspolitiikassa -hankkeen loppuraportti. Kaupan alaa ja matkailu-, ravintola- ja vapaa-ajan palveluita koskeva tutkimus- ja kehittämishanke. Raportteja ja muistioita 2013:31. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/70160>

Mandel Hadas ja Semyonov Moshe (2005) Family policies, wage structures and gender gaps: Sources of earnings inequality in 20 Countries. *American Sociological Review* 70(6): 949–967.

Oikeusministeriö (2015) Valtioneuvoston periaatepäätös sukupuolten tasapuolisen edustuksen toteutumisesta pörssiyhtiöiden hallituksissa. <http://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0950017017711100>

Pekola-Sjöblom Marianne & Piipponen Sirkka-Liisa (2018a) Kuntavaalit, ehdokkaat ja valitut vuonna 2017. Uutta kunnista -julkaisu nro 1/2018. Kuntaliiton julkaisusarja.

Perälä, Annu (2015) Valiokunnat ja sukupuoli. Eduskuntatutkimuksen keskuksen blogi. 16.6.2015 <https://blogit.utu.fi/ekeskus/2015/06/16/valiokunnat-ja-sukupuoli/>

Piipponen Sirkka-Liisa & Pekola-Sjöblom Marianne (2018b) Valtuustojen ja hallitusten puheenjohtajat Manner-Suomen kunnissa vuonna 2017. Uutta kunnista -julkaisu nro 3/2018. Kuntaliiton julkaisusarja.

Puroila, https://tietokayttoon.fi/documents/10616/3866814/78_Loppuraportti+VakaVai+051217.docx.pdf/e1b46018-e928-476d-8569-f89bba427cbd?version=1.0

Pärnänen, Anna (2015a) Työn tekemisen tavat 2000-luvulla – tapahtuiko rakenteellisia muutoksia? *Työelämän tutkimus* 13: 3. http://www.tyoelamantutkimus.fi/wp-content/uploads/2016/01/P%C3%A4rn%C3%A4nen3_2015.pdf

Pärnänen, Anna (2015b) Nollasopimukset - epävarmuutta vai toivottu joustoa? <http://www.stat.fi/tietotrendit/blogit/2015/kenelle-kay-nollatuntisopimus/>

Saari, M. (2015). Symboliseksi sovittu – Tasa-arvosuunnittelun ja palkkakartoituksen legitimizeetti. *Oikeus*, 44(1), 44-68.

Saarikallio-Torp, Miia ja Anita Haataja (2016) Isien vanhempainvapaiden käyttö on yleistynyt. Ketkä isistä vapaita käyttävät ja ketkä eivät? Teoksessa Anita Haataja, Ilpo Airio, Miia Saarikallio-Torp ja Maria Valaste (toim.) *Laulu 573566 lapsiperheestä. Lapsiperheet ja perhepolitiikka 2000-luvulla*. Helsinki: Kela. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/163822/Laulu_573566_perheesta.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Salmi, Minna ja Johanna Närvi (2017) Johdanto. Teoksessa Minna Salmi ja Johanna Närvi (toim.) *Perhevapaat, talouskriisi ja sukupuolten tasa-arvo*. Helsinki: THL http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/135216/URN_ISBN_978-952-302-884-5.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Siukola, Reetta (2006) Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen Suomen valtionhallinnossa. *Selvityksiä 2006:77*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) (2016a) Säädosvaikutusten arviointi. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi. Julkaisuja 2016:2. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75241/02_2016_Saadოსvaikutusten_arviointi_ihmisiin_fi_nettti_kansilla.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75241/02_2016_Saadোসvaikutusten_arviointi_ihmisiin_fi_nettti_kansilla.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

--- (2016b) Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2016–2019. Julkaisuja 2016:4. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/75238>

--- (2013) Työpaikan tasa-arvosuunnitelmaa koskevien tasa-arvolain säännösten tarkistaminen. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/74482>

---(2012) Palkkakartoitustyöryhmän loppuraportti. Raportteja ja muistioita 2012:19. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/74494>

--- (2009) Sukupuolisilmälasit käytössä. Käsikirja ministeriöiden tasa-arvotyön tueksi. Julkaisuja 2009: 13. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. <https://www.julkari.fi/handle/10024/112345>

--- (2007) Sukupuolivaikutusten arvioiminen lainsäädäntöhankkeissa. Julkaisuja 2007:25. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. <https://julkari.fi/handle/10024/111314>

--- Puhutaan palkoista -kampanja. <http://www.puhutaanpalkoista.fi/>

Suomen virallinen tilasto (SVT): Ansiotasoindeksi [verkkójulkaisu]. ISSN=1796-3737. 1. vuosineljännes 2018, Liitetaulukko 11. Palkansaajien keskiansiot kuukaudessa työnantajasektoreittain ja sukupuolittain, euroa/kuukausi . Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 20.8.2018].
Saantitapa: http://www.stat.fi/til/ati/2018/01/ati_2018_01_2018-05-30_tau_011_fi.html

Suomen virallinen tilasto (SVT): Työvoimatutkimus [verkkójulkaisu]. ISSN=1798-7830.
Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 20.8.2018].
Saantitapa: <http://www.stat.fi/til/tyti/index.html>

Suoranta, Anu (2016). Matalapalkasta halvempaan työhön? <http://www.tasaarvovaje.fi/?p=377>

Tasa-arvoselonteko 2010 <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/72199>

Tasa-arvoselonteon väliraportti 2016 <https://stm.fi/julkaisu?pubid=URN:ISBN:978-952-00-3861-8>

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (2018) Aiempaa useammassa hallituksen esityksessä on pohdittu sukupuolivaikutuksia <https://thl.fi/fi/web/sukupuolten-tasa-arvo/-/aiempaa-useammassa-hallituksen-esityksessa-pohdittu-sukupuolivaikutuksia>

--- (2018) Työelämän segregaatio. <https://thl.fi/fi/web/sukupuolten-tasa-arvo/tyo/tyoelaman-segregaatio>

Tilastokeskus. 2017. Palkansaajien ansiot nousivat 0,2 prosenttia. https://www.stat.fi/til/ati/2017/03/ati_2017_03_2017-10-12_tie_001_fi.html (luettu 20.8.2018)

Työvoimatutkimus (2018) Noin 0,3 prosenttia suomalaisista sai vähintään neljäsosan ansioistaan digitaalisten alustojen kautta vuonna 2017. http://www.stat.fi/til/tyti/2017/14/tyti_2017_14_2018-04-17_tie_001_fi.html

Työvoimatutkimus (2015) Noin 83 000 palkansaajalla on nollatuntisopimus. Tilastokeskus. https://www.stat.fi/til/tyti/2014/13/tyti_2014_13_2015-03-05_tie_001_fi.html

Uosukainen Katja, Autio Hanna-Leena, Leinonen Minna (2009)
Tasa-arvosuunnitelmat ja palkkakartoitukset Suomessa 2008.
Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:11. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/73269>

Valtioneuvosto (2013) Rakennepoliittinen ohjelma talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi. <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1043920/rakennepoliittinen-ohjelma.pdf/80a7dcb0-98f0-4853-974f-1d25f4be5f3a/rakennepoliittinen-ohjelma.pdf.pdf>

Valtiovarainministeriö (VM) (2012) Käsikirja. Tulosoajaus-hanke. Helsinki: Valtiovarainministeriö. <http://vm.fi/documents/10623/1150432/Tulosoajauksen+käsikirjan+tietokortit.pdf/af37cf8c-fceb-48d5-afe7-19b541dbdfc8/Tulosoajauksen+käsikirjan+tietokortit.pdf.pdfTulosoajauskortit>

Vertikal (2017) Vantaan varhaiskasvatusoikeuden muutoksesta johtuvat lapsi- ja sukupuolivaikutukset. Selvitys. Vertikal Oy. 13.9.2017.

Yle Uutiset, 2018: Uutuuskirja: Sauli Niinistö toimi hallituksen kilpailukyky sopimuksen takaajana – Presidentti käyttää valtaansa myös sisäpolitiikassa. <https://yle.fi/uutiset/3-10349925>

Yle Uutiset. 2015. "EK lopettaa tupojen tekemisen – kiistää torjuvansa konsensuksen." 25.11.2015. <https://yle.fi/uutiset/3-8481126> (Luettu 14.2.2018)



Tasa-arvovaltuutettu
www.tasa-arvo.fi

