



25.2.2010

Dnro TAS/84/2010

Eduskunta
Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
(tyv@eduskunta.fi)

Lausunto selvityksestä eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain toimivuudesta

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt tasa-arvovaltuutetulta lausuntoa selvityksestä eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain toimivuudesta (jäljempänä selvitys). Tasa-arvovaltuutettu toteaa lausuntonaan seuraavan:

1. Tasa-arvosuunnittelu

Työpaikkojen tasa-arvosuunnittelu ja palkkakartoitus

Lainuudistuksen tuomasta muutoksesta. Velvoite tasa-arvosuunnitelmien laatimiseen on ollut tasa-arvolaisissa vuodesta 1995 lähtien. Suunnitteluelvoitetta kuitenkin vahvennettiin merkittävästi vuoden 2005 lainuudistuksella, kun tasa-arvosuunnitelmille määriteltiin vähimmäissisältö palkkakartoituksineen ja suunnitteluelvoitteen laiminlyönti sanktioitiin.

Tasa-arvovaltuutettu teetti vuonna 2005 Tilastokeskuksella tasa-arvosuunnittelun tilaa julkisella sektorilla koskevan selvityksen. (Tasa-arvosuunnittelu julkisella sektorilla, selvitys suunnitteluelvoitteen toteutumisesta. Tasa-arvojulkaisuja 2005:3). Selvitys ajoittuu tasa-arvolain uudistusta edeltävään aikaan ja siitä saadaan julkisen sektorin osalta jonkinlaista vertailutietoa STM:n vuoden 2008 selvitykseen. Vuoden 2005 selvityksessä valtio oli tosin jaettu keskushallintoon ja aluehallintoon ja kuntasektori oli jaettu kuntiin, terveys- ja sosiaalialan kuntayhtymiin sekä koulutuskuntayhtymiin. Jälkimmäisessä selvityksessä julkinen sektori on jaettu ainoastaan valtioon ja kuntiin. Sekä valtio että kuntapuolella tasa-arvosuunnitelmien määrä on vuoden 2005 lainmuutoksen jälkeen lisääntynyt merkittävästi. Vuonna 2005 valtion keskushallinnossa suunnitelmia oli tehty 78 % ja valtion aluehallinnossa 66 %. Vuoden 2008 selvityksen mukaan tasa-

arvosuunnitelmia oli valtiolla tehty 86 %. Kuntien osalta luvut olivat vuonna 2005 kunnissa 31 %, terveyst- ja sosiaalialan kuntayhtymissä 38 % ja koulutuskuntayhtymissä 61 %. Vuoden 2008 selvityksen mukaan kuntasektorista oli suunnitelman tehnyt 70 %.

Vuoden 2005 selvityksen mukaan yleisimmin käsitellyjä asioita tasa-arvosuunnitelmissa olivat sukupuolisen häirinnän ja ahdistelun ehkäisy, seuraavaksi eniten rekrytointipolitiikka, palvelussuhteet, tasapuolinen koulutukseen pääsy sekä perheen ja työn yhteensovittaminen. Sekä perusteettomien palkkaerojen poistaminen että raskaana ja perhevapailla olevien asema olivat tällöin vähiten esillä. Palkkakartoitusselvityksen sisällyttäminen osaksi tasa-arvosuunnittelua vaikutti siihen, että vuoden 2008 selvityksen mukaan yleisimmin käsitellyjä asioita olivat palkkaus ja muut työsuhte-edut, naisten ja miesten tasapuolinen sijoittuminen tehtäviin ja rekrytointi.

Selvityksessä todetaan, että vaikka tasa-arvosuunnitelmien tekeminen on yleistynyt merkittävästi vuoden 2005 lainuudistuksen jälkeen, tasa-arvolaisissa tasa-arvosuunnittelulle asetettujen tavoitteiden toteutumisesta saa virheellisen kuvan pelkästään määriä tarkastelemalla. Tasa-arvovaltuutettu on tullut samaan johtopäätökseen valvontakäytännön perusteella. On myös huomattava, että palkkakartoitusten tekeminen ei ole yhtä yleistä kuin tasa-arvosuunnitelmien laatiminen.

Yleistä tasa-arvosuunnitteluvuorotteesta. Tasa-arvosuunnitteluvuoroite on asetettu niille työnantajille, joiden palvelussuhteessa olevan henkilöstön määrä on säännöllisesti vähintään 30 työntekijää. Tasa-arvovaltuutettu yhtyy selvityksessä esitettyyn näkemykseen siitä, ettei suunnitteluvuoroitetta ole ainakaan tässä vaiheessa tarkoituksenmukaista laajentaa tätä pienempiin yrityksiin. Selvityksessä todetaan, että ”(P)ienten työpaikkojen tasa-arvosuunnittelua voisi tehostaa myös se, että työsuojelun toimintaohjelmiin lisättäisiin vuoroite ottaa huomioon tasa-arvonäkökohdat” (selvitys, s. 45). Tasa-arvovaltuutettu epäilee, että ehdotettu muutos ei välttämättä tulisi lisäämään pienten työpaikkojen tasa-arvotyötä sen enempää kuin nykyinen tasa-arvolain 6 §:kään.

Tasa-arvolain 6 a §:n mukaan tasa-arvosuunnitelma voidaan sisällyttää henkilöstö- tai koulutussuunnitelmaan tai työsuojelun toimintaohjelmaan kuten aiemmankin lain aikana. Tämä on tasa-arvovaltuutetun käsityksen mukaan nykyään tarpeeton säännös ja voi aiheuttaa sekaannusta, koska vuonna 2005 uudistetun lain mukaan tasa-arvosuunnittelun painopiste on samapalkkaisuudessa. Käytännössä tasa-arvosuunnitelma yhdistetään usein myös yhdenvertaisuuslain mukaiseen toiminnalliseen tasa-arvosuunnitelmaan, mutta tulokset eivät yleensä ole olleet tyydyttäviä.

Tasa-arvolaki edellyttää tehtäväksi selvityksen työpaikan tasa-arvotilanteesta. Tasa-arvolain 6 a §:ssä olisi hyvä olla viittaus lain 6 §:ään, koska tämä säännös voisi hyvin toimia ”muistisääntönä” siitä, mitä asioita olisi hyvä ottaa mukaan suunnitelmaan. Nyt 6 §:n säännös jää varsin merkityksettömäksi. Tasa-arvolaki sallii sen, että selvi-

tys työpaikan tasa-arvotilanteesta tehdään joka kolmas vuosi. Massiivisten selvitysten teko joka vuosi ei välttämättä olekaan järkevää. Tasa-arvosuunnitelmasta tulisi kuitenkin käydä ilmi, että asiasta on sovittu henkilöstön kanssa, Nykyään näin ei useinkaan ole.

Tasa-arvosuunnitelmaan tulee sisällyttää toimenpiteitä tasa-arvon edistämiseksi. Käytännössä ongelmana usein on suunnitelmassa mainittujen toimenpiteiden epäkonkreettisuus. Jotta työpaikan tasa-arvoselvityksen ja toimenpiteiden välille syntyisi tiiviimpi yhteys, laissa tulisi erikseen todeta velvollisuus analysoida selvityksessä saatuja tuloksia.

Tasa-arvolain mukaan tasa-arvosuunnitelma on laadittava yhdessä henkilöstön kanssa. Tämä ei kuitenkaan aina toteudu tyydyttävästi. Toisinaan ”osallistumisessa” on enemmänkin kysymys henkilöstön informoinnista. Tasa-arvovaltuutettu katsoo, että lain säännöksiä yhteistoiminnasta olisi tarpeen täsmentää. Samoin velvollisuus tiedottaa tasa-arvosuunnitelmasta tulisi todeta laissa.

Palkkakartoituksista. Palkkakartoitusvelvollisuuden säätäminen osaksi tasa-arvosuunnitteluelvoitetta oli periaatteessa merkittävä uudistus. Kuten yllä on käynyt ilmi, se on tuonut palkkakysymykset osaksi tasa-arvosuunnittelua, kun taas aiemmin tasa-arvosuunnitelmissa hyvin harvoin käsiteltiin palkkausta. Palkkakartoitusten laadun lisäämiseksi on kuitenkin vielä paljon tehtävää ja myös lainsäädäntöä olisi tarpeen kehittää.

Jotta palkkakartoituksilla saavutettaisiin tuloksia, tulisi palkkakartoitusta ja sen perusteella tehtävät johtopäätökset kytkeä työpaikan palkkauksen kehittämiseen, palkkapoliittisiin päätöksiin ja palkkauksesta sopimiseen. Paikallisen sopimisen lisääminen saattaa parhaassa tapauksessa luoda lisää mahdollisuuksia tällaiseen menettelyyn.

On esiintynyt epäselvyyttä siitä, mitä palkan käsitteellä tarkoitetaan palkkakartoituksessa. Tasa-arvovaltuutettu on linjannut niin, että palkkakartoitussäännöksen mukaiseen palkan käsitteeseen kuuluvat ainakin peruspalkka ja erilaiset palkanlisät sekä palkaksi katsottavat luontaisedut. (lausunto Dnro 24/50/05). Yleensä palkkakartoituksissa verrataan kokonaispalkkaa. Harvoin vertailua tehdään palkanosittain ja tarkastellaan sitä, miten palkanlisät jakaantuvat. Tämä voi vaikeuttaa palkkaerojen syiden selvittämistä ja sen arvioimista, onko palkkaeroille hyväksyttävä syy.

Usein palkkakartoitusta ymmärretään ja toteutetaan pelkästään naisten ja miesten palkkojen ja/tai palkkaerojen kuvauksena. Merkittävä ongelma on erityisesti analyysin puuttuminen havaittujen palkkaerojen syistä. Naisten ja miesten toimiminen eri tehtävissä saatetaan mainita. Siihen, ettei palkkaerojen syitä useinkaan analysoida, vaikuttanee osaltaan se, että työpaikkatasolla ei välttämättä kovin hyvin tunneta samapalkkaisuusperiaatteen sisältöä ja sitä, mitkä palkkaerojen syyt ovat tasa-arvolain mukaan hyväksyttäviä. Onkin tärkeää pyrkiä lisäämään työpaikkojen tietämystä samapalkkaisuusperiaatteesta.

Jos palkkaeroja ei analysoida, tasa-arvosuunnitelmaan ei juuri kirjata konkreettisia toimenpiteitä palkkauksellisen tasa-arvon saavuttamiseksi. Suunnitelmassa saatetaan pelkästään todeta sitoutuminen samapalkkaisuusperiaatteeseen yleisellä tasolla. Yllä ehdotettu analysointivelvoitteen lisääminen tasa-arvolain 6 a §:ään olisi erityisen tärkeää palkkaerojen käsittelyn osalta. Laista voisi myös suoraan käydä ilmi, että ellei suunnitelmaan sisällytetä palkkausta koskevia toimenpiteitä, siihen edellytettäisiin kirjattavaksi, että palkkaerojen syyt on tehdyn analyysin perusteella katsottu hyväksyttäviksi. Tämä korostaisi palkkaerojen analysoinnin tärkeyttä.

Selvityksessä todetaan, että yleensä palkkoja verrataan vain samoilla ammattinimikkeillä tai samoissa tehtäväryhmissä työskentelevien työntekijöiden välillä. Tämä on tullut esiin myös tasa-arvovaltuutetun valvontakäytännössä. Vertailuja tehdään harvoin eri tehtäväryhmien välillä. Harvoin selvitetään, onko eri tehtäväryhmissä samanarvoisia töitä. Toisaalta joissain tapauksissa palkkakartoitus on ollut ponttime- na työn vaativuuden arvioinnin tekemiselle ja tehtävänimikkeiden läpikäymiselle. Nämä ovat selvityksessä viitatus tutkimuksen mukaan yleisimmät palkkakartoituksesta seuranneet toimenpiteet.

Henkilöstön osallistumisessa myös palkkakartoituksen tekemiseen on puutteita. Selvityksen mukaan henkilöstön osallistumisen palkkakartoitusprosessiin on saatettu ymmärtää niinkin, että henkilöstö osallistui sille suunnattuun tasa-arvokyselyyn. Tämä ei ole osallistumista laissa tarkoitettussa merkityksessä. Tärkeä vaihe palkkakartoituksessa on mm. päättäminen siitä, mitä tietoja kerätään, mutta selvityksen mukaan työntekijäpuoli on harvoin mukana tästä päätettäessä. Tämä voi kytkeytyä kysymykseen palkkatietojen saamisesta.

Henkilöstön edustajien mahdollisuus saada tietoonsa palkkausta koskevat tosiseikat on edellytys edustajien täysipainoiselle osallistumiselle palkkakartoitukseen. Tärkeää olisi saada palkkatiedot sen ryhmän käyttöön, joka tekee palkkakartoituksen, vaikka yksittäisten työntekijöiden palkat eivät saakaan näkyä lopullisessa palkkakartoituksessa. Palkkatietojen saantiin liittyvät rajoitukset vaikeuttavat myös mahdollisen palkkasyrjinnän esiintuloa palkkakartoituksessa, vaikka lain esitöiden mukaan palkkakartoituksella pyritään myös yksittäisten palkkatilanteiden hoitamiseen.

Tasa-arvovaltuutetun toiminta tasa-arvosuunnitelmien edistämiseksi ja valvomiseksi. Tasa-arvolain uudistuksen voimaan tulon jälkeen tasa-arvovaltuutettu keskittyi ensi vaiheessa suunnitteluvelvoitteesta tiedottamiseen ja ohjeistamiseen. Tasa-arvovaltuutettu panosti resurssiensa puitteissa tiedottamiseen huomattavasti. Valtuutettu ja toimiston henkilökunta osallistui erityisesti vuosina 2005 ja 2006 useisiin kymmeneen ammattiliittojen ja muiden tahojen järjestämiin informaatio- ja koulutustilaisuuksiin. Myös kaikissa työpaikka- ja op- pilaitosvierailuissa tasa-arvosuunnittelu on ollut keskeinen teema. Tasa-arvovaltuutetun internet-sivuilla on julkaistu tasa-arvosuunnittelua ja palkkakartoitusta koskeva ohjeistus.

Tasa-arvovaltuutettu on ryhtynyt noudattamaan käytäntöä, jonka mukaan tasa-arvosuunnittelua valvotaan muun työelämävalvonnan yhteydessä. Niiden työelämää koskevien syrjintäasioiden käsittelyn yhteydessä, jotka etenevät valtuutetun selvitysmenettelyyn, työnantajalta pyydetään tasa-arvosuunnitelmat. Valvontatoimeen ryhdytään myös silloin, kun tasa-arvosuunnitteluelvoitteen laiminlyönti on saatettu tasa-arvovaltuutetun tietoon. Jos tasa-arvosuunnitelmaa ei ole, työnantajalle asetetaan määräaika sen laatimiseksi. Työnantajia myös ohjeistetaan suunnitelmien kehittämisessä niin, että ne täyttäisivät lainsäädännön vähimmäisvaatimukset. Tällöin ohjeistus koskee nimenomaan tarkasteltavana olevaa suunnitelmaa. Viime vuoden lopulla oli vireillä noin 50 tasa-arvosuunnitelmien valvontaa koskevaa asiaa. Varsinaisten tasa-arvosuunnittelua koskevien valvontajuttujen lisäksi tasa-arvovaltuutettu on antanut suunnitteluelvoitetta koskevia ohjeita ja neuvoja työnantajille ja luottamushenkilöille puhelimitse ja kirjallisesti.

Tasa-arvosuunnitteluvollisuuden piirissä on arviolta 5 000 – 6 000 työnantajaa ja runsas 1 000 oppilaitosta. Ottaen huomioon tasa-arvosuunnitelmien valvonnan luonne tasa-arvovaltuutetulla ei ole resurssiansa puitteissa mahdollisuutta kattavaan tasa-arvosuunnitelmien valvontaan (ks. jäljempänä erikseen kohdat ”tasa-arvovaltuutetun resurssit” sekä ”tasa-arvovaltuutetun tehtävät ja valvontatyön kohdentaminen”). Realistista on todeta, että lisäresurssitkaan eivät kuitenkaan tekisi mahdolliseksi sitä, että tasa-arvovaltuutettu voisi käytännössä valvoa ja ohjeistaa kaikkien tasa-arvosuunnitelmien tekoa.

Tasa-arvosuunnittelu oppilaitoksissa

Tasa-arvolakia uudistettaessa vuonna 2005 siihen lisättiin eduskuntakäsittelyssä tehdyn ehdotuksen pohjalta säännökset oppilaitosten tasa-arvosuunnittelusta. Tasa-arvosuunnittelua oli jo aiemmin toteutettu yliopistoissa. Lainuudistuksen jälkeen tasa-arvosuunnittelu on käynnistynyt myös muissa oppilaitoksissa, mutta melko hitaasti eivätkä laaditut suunnitelmat täytä tasa-arvolain asettamia vähimmäisvaatimuksia.

Tasa-arvovaltuutettu on vuosina 2008-2010 kartoittanut ammattikorkeakouluissa ja toisen asteen ammattiopistoissa laadittujen oppilaitosten toiminnan kehittämiseen tähtäävien tasa-arvosuunnitelmien laatua. Kartoitusta tehtäessä on ilmennyt, että eroa ei tehdä oppilaitoksen toiminnan kehittämiseen tähtäävän tasa-arvosuunnitelman ja oppilaitoksissa laadittavan henkilöstöpoliittisen tasa-arvosuunnitelman välillä. Opiskelijoiden osallistuminen suunnitelman laadintaan on puutteellista, vaikka tasa-arvolain mukaan suunnitelma tulee laatia yhteistyössä henkilöstön ja opiskelijoiden edustajien kanssa. Suunnitelman on usein laatinut koulutuksen järjestäjä ilman minkäänlaista oppilaitoskohtaista osallistumista. Kartoitus oppilaitoksen todellisesta tasa-arvotilanteesta on puutteellinen. Vasta kun suunnitelma vastaa oman oppilaitoksen vaatimuksia, voidaan odottaa sitoutumista tasa-arvon edistämiseen. Suunnitelmissa ei ole kiinnitetty tasa-arvolain edellyt-

tämällä tavalla erityistä huomiota toimenpiteisiin, joilla pyritään seksuaalisen häirinnän ja sukupuolen perusteella tapahtuvan häirinnän ehkäisemiseen ja poistamiseen. Suunnitelmasta tiedottaminen eli suunnitelman tunnetuksi tekeminen on puutteellista.

Sosiaali- ja terveysministeriön laatimassa selvityksessä todetaan, että suunnitteluelvoitteen laajentamisella peruskouluihin ”olisi merkitystä sukupuolten välisen tasa-arvon edistämässä ja segregaaion vähentämässä” (selvitys, s. 46). Peruskouluvaiheella on suuri merkitys muun muassa myöhempään koulutukseen ja ammattiin valikoitumiselle ja on tärkeää löytää keinoja, joilla voidaan edistää sukupuolisteoreettien vähentämistä ja edistää sukupuolten tasa-arvoa. Tasa-arvovaltuutettu kuitenkin katsoo, että tässä vaiheessa tasa-arvosuunnitteluvollisuuden säätämällä peruskouluille ei ainakaan nykymuodossaan välttämättä saavutettaisi toivottuja tuloksia. Tasa-arvovaltuutettu tekee tämän johtopäätöksen erityisesti toisen asteen oppilaitoksissa laadittujen tasa-arvosuunnitelmien, mutta pitkälti myös ammattikorkeakouluissa laadittujen suunnitelmien ja niiden laadussa ilmenneiden puutteiden perusteella. Asiaa on kuitenkin syytä selvittää siinä yhteydessä, kun selviää, miten yhdenvertaisuuslain uudistuksen yhteydessä suunnitteluelvoitetta kehitetään.

Tasa-arvosuunnitelmien laatua edistääkseen tasa-arvovaltuutettu on laatinut ohjeet tasa-arvosuunnitelmien tekemiseksi oppilaitoksissa. Nämä ohjeet on jaettu kaikille ammattikorkeakouluille. Kuten yllä on todettu, tasa-arvovaltuutettu on viime vuonna kartoittanut tasa-arvosuunnitelmien laatimisen kaikissa ammattikorkeakouluissa ja tänä vuonna valtuutettu kartoittaa ammattikouluissa tehtyjä suunnitelmia.

2. Syrjintäkiellot

Syrjintäkieltojen osalta tasa-arvovaltuutettu kiinnittää huomiota eräisiin puutteisiin syrjintäkieltojen ulottuvuudessa, hyvityssanktion ulottuvuudessa ja eräiden syrjintäkieltojen toteutumiseen.

Sukupuolivähemmistöjen asema

Tasa-arvolaisissa ei ole mainintaa lain soveltamisesta sukupuolivähemmistöihin. Tämä puute tuli esiin tasa-arvolain kokonaisuudistuksen yhteydessä 2004-2005. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta piti tärkeänä, että hallitus selvittää, samalla kun valmistellaan direktiivistä 2004/113/2004 johtuvia muutosehdotuksia tasa-arvolakiin, tulisiko sukupuolivähemmistöjä koskeva maininta lisätä tasa-arvolakiin vai olisiko asia tarkoituksenmukaisempaa hoitaa muuttamalla yhdenvertaisuuslakia (TyVM 3/2005). Nyt tarkasteltavana olevan selvityksen johtopäätöksissä todetaan, että yhdenvertaisuuslain valmistelutyön edelleen jatkuessa, voisi olla aiheellista harkita, olisiko yhdenvertaisuuslaki tasa-arvolakia parempi sijoituspaikka sukupuolivähemmistöjen syrjintäsuojalle. Yhdenvertaisuustoimikunta kuitenkin toteaa yksiselitteisesti jättämänsä mietinnön saatekirjelmässä oikeusministeriölle toimikunnan pohtineen myös transsukupuolisuuden, sukupuoli-

identiteetin ja sukupuolen ilmaisemisen ottamista huomioon syrjintäperusteena. Toimikunta katsoi, että nämä syrjintäperusteet voidaan parhaiten ottaa huomioon naisten ja miesten tasa-arvosta annettua lakia muuttamalla ja ehdotti, että sosiaali- ja terveysministeriö valmistelisi tarvittavat lainmuutokset (Km. 2009:4).

Myös tasa-arvovaltuutettu katsoo, että sukupuolivähemmistöihin kuuluvien syrjintäsuojasta ja tasa-arvoisen aseman edistämisestä yhteiskunnassa, työelämässä, koulutuksessa ja palveluissa tulisi mahdollisimman pian saada säännökset tasa-arvolakiin ja että muutoksia on jo aika ryhtyä konkreettisesti valmistelemaan. Tasa-arvolaki olisi tasa-arvovaltuutetun mielestä yhdenvertaisuuslakia luontevampi paikka sukupuolivähemmistöjen asemasta säätämiseksi, koska transsukupuolisten syrjintäsuojan on jo EU:n tasolla katsottu kuuluvan tasa-arvodirektiivin piiriin. Sukupuolivähemmistöjen syrjintäsuojan jakaminen kahteen lakiin ei tuntuisi luontevalta, koska kaikkien sukupuolivähemmistöihin kuuluvien henkilöiden kohdalla syrjintäperusteena on sukupuoli-identiteetti ja sen ilmaiseminen. Myös sukupuolivähemmistöihin kuuluvien aseman kannalta olisi tärkeää saada säännökset moniperusteisen syrjinnän tilanteista paitsi yhdenvertaisuuslakiin myös tasa-arvolakiin.

Tasa-arvovaltuutettu on jo vuoden 2005 tasa-arvolain uudistuksen jälkeen tulkinnut tasa-arvolakia niin, että lakia voidaan soveltaa paitsi sukupuolen korjausleikkauksen läpikäyneisiin myös muihin sukupuolivähemmistöihin kuuluviin henkilöihin. Eduskunnalle annetussa selvityksessä kuvataan niitä erilaisia asioita, joissa sukupuolivähemmistöön kuuluvat ovat ottaneet tasa-arvovaltuutettuun yhteyttä.

Tasa-arvolakiin tehtävien muutosten lisäksi sukupuolivähemmistöjen asemasta ja ongelmista olisi tarpeen tehdä laaja selvitys ja sen pohjalta etsiä ja määritellä keinoja sukupuolivähemmistöihin kuuluvien aseman parantamiseksi. Osa parannuksista saattaa edellyttää lainsäädännöllisiä toimia, mutta toisissa kysymyksissä riittäisivät suositukset ja tiedottaminen. Trasek ry ja SETA ovat tuoneet esille esimerkiksi intersukupuolisten lasten hoitosuosituksen muuttamisen niin, että eiläketieteellisistä syistä sukuelinten leikkauksia ei tehtäisi ennen kuin lapsi on riittävän vanha itse päättämään mahdollisista leikkauksista.

Sukupuolivähemmistöistä on edelleen vähän tutkimustietoa. Erityisasiantuntemusta ja koulutusta sukupuolen moninaisuudesta tarvitaan hallinnon sisällä ja erityisesti terveydenhoito-, opetus- ja sosiaalityöntekijöille. Uudistuksille tulisi osoittaa tarvittavat resurssit. Tasa-arvovaltuutetun toimistoon tulisi perustaa erityinen sukupuolivähemmistöihin syrjintäperusteena keskittynyt virka.

Moniperusteinen syrjintä

Suomessa vilkkaampi keskustelu moniperusteisesta syrjinnästä on käynnistynyt vuonna 2005 toteutetun tasa-arvolain kokonaisuudistuksen jälkeen. Myös YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän kieltävän yleissopimuksen valvontakomitea otti esille maahanmuuttajanaisten,

romaninaisten, saamelaisnaisten ja vammaisten naisten aseman käsitellessään viimeksi kesällä 2008 Suomen hallituksen määräaikaista raportteja. Hallituksen on seuraavassa raportissaan annettava yksityiskohtaista tietoa heidän tilanteestaan työelämässä ja koulutuksessa sekä terveyspalveluissa ja lisäksi Suomen tulee raportoida näiden vähemmistöryhmien naisten kohtaamasta väkivallasta.

Sukupuoli on yksilöä voimakkaasti määrittävä tekijä ja tasa-arvolaila pyritään estämään se, että henkilö joutuisi sukupuolensa takia epäedulliseen asemaan. Moniperusteinen syrjintä liittyy siihen, että ihmistä määrittää samanaikaisesti monta eri seikkaa kuten sukupuoli, etninen alkuperä, terveydentila, ikä, seksuaalinen suuntautuneisuus tai kuuluminen sukupuolivähemmistöön. Toisinaan eri tekijät yhdessä johtavat siihen, että henkilö kohtaa syrjintää. Sukupuoli tai sukupuolivähemmistöön kuuluminen voivat olla yksi tekijä myös moniperusteisessa syrjinnässä. Tämä tulisi ottaa huomioon tasa-arvolain kehittämisessä. Lakiin tulisi lisätä säännös siitä, että syrjintä on kielletty tasa-arvolain perusteella myös silloin, kun tapaukseen liittyy useampi syrjintäperuste, joista yksi on sukupuoli tai sukupuolivähemmistöön kuuluminen. Samoin lakiin voitaisiin ottaa säännökset tasa-arvovaltuutetun, vähemmistövaltuutetun ja työsuojeluviranomaisten yhteistyöstä moniperusteisen syrjinnän tapauksissa.

Raskauteen ja vanhemmuuteen perustuva syrjintä

1990-luvulla toteutetuilla tasa-arvolain muutoksilla pyrittiin selkiyttämään suojaa raskauteen perustuvaa syrjintää vastaan erityisesti määräaikaissa työsuhteissa ja saattamaan tällainen syrjintä seuraamusten osalta samaan asemaan kuin työnantajan muu tasa-arvolain mukaan kielletty menettely. Tasa-arvovaltuutettu ilmaisee huolensa siitä, että lainsäädännön täsmentämisestä huolimatta raskauteen ja perhevapaiden käyttöön perustuva syrjintä on edelleen yleistä. Myös YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän kieltävän yleissopimuksen valvontakomitea on ilmaissut huolensa raskaana olevien ja perhevapaita käyttävien työntekijöiden työsuhdeturvan toteutumisesta Suomessa.

Raskauteen ja perhevapaisiin perustuvan syrjinnän yleisyys näkyy tasa-arvovaltuutetun valvontakäytännössä samoin kuin oikeuskäytännössä. Tasa-arvolain soveltamista koskevissa oikeusjutuissa syrjintäperusteena on useimmiten on raskaus. Samoin silloin, kun rikoslain työsyryntäkieltoa sovelletaan sukupuoleen perustuvan syrjintäkiellon nojalla, kysymys on useimmiten raskauteen perustuvasta syrjinnästä. Nämä tiedot käyvät ilmi tasa-arvovaltuutetun Ihmisoikeusliitolla teettämästä selvityksestä. Ongelman yleisyyttä kuvaa myös se, että tasa-arvovaltuutetun vuonna 2002 työmarkkinajärjestöille tekemään kyselyyn annetuissa vastauksissa työmarkkinajärjestöt kuvasivat tyypillisimmäksi tasa-arvo-ongelmaksi määräaikaisten työsuhteen uusimatta jättämistä silloin, kun työntekijä oli raskaana. Vuosikymmenen lopussa tilanne ei ole muuttunut. Tampereen yliopiston Työelämän tutkimuskeskuksen vuonna 2009 tekemän selvityksen mukaan eniten työmarkkinajärjestöissä oli käsitelty raskauteen ja perhevapaisiin liittyviä työsuhderiitoja.

Tasa-arvovaltuutettu teki - asiaa koskevan sääntelyn tehostamiseksi ja sääntelyn tekemiseksi paremmin tunnetuksi - vuonna 2005 työministeriölle ehdotuksen työsopimuslain täydentämisestä niin, että laissa nimenomaisesti kiellettäisiin määräaikaisten palvelussuhteiden uusimatta jättäminen ja niiden keston rajoittaminen raskauden taikka perhevapaan käyttämisen perusteella. Tasa-arvovaltuutettu katsoi, että määräaikaisten työntekijöiden aseman sääntelyssä voidaan pitää puutteena sitä, ettei palvelussuhdelaeissa ole tällaisia säännöksiä. Niitä voitaisiin pitää määräaikaisissa palvelussuhteissa oleville työntekijöille samalla tavalla merkittävinä kuin työsopimuslaissa jo olevaa kieltoa irtisanoo toistaiseksi voimassa oleva työsopimus työntekijän raskauden johdosta tai siitä syystä, että työntekijä käyttää oikeuttaan perhevapaaseen. Tasa-arvolain syrjintäkiellot täydentävät viimeksi mainittuja työsopimuslain säännöksiä. Sen sijaan kiellosta jättää määräaikainen työsopimus uusimatta raskauden tai perhevapaan perusteella sekä kiellosta rajoittaa määräaikainen palvelussuhde kestämään vain äitiys-, isyys- tai vanhempainloman alkuun säädetään vain tasa-arvolaisissa ja kiellon rikkomisen seuraamukset määräytyvät vain tasa-arvolain perusteella.

Syrjintä työhönotossa

Työhönottosyrjinnästä voi, niissä tapauksissa, joissa tilannetta arvioidaan tasa-arvolain 8 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella, olla kyse vasta siinä vaiheessa, kun työhönottoa koskeva päätös on tehty. Tasa-arvolain 8 §:n 1 momentin 1 kohdan säännöstä sovelletaan silloin, kun vähemmän ansioitunut hakija syrjäyttää ansioituneemman, vastakkaista sukupuolta olevan hakijan. Mikäli työhönottoprosessin aikana toimitaan tavalla, jolla vaikutetaan siihen, että henkilö karsiutuu sukupuolensa perusteella hakijoiden joukosta tai siihen, ettei hän tule valituksi, menettely on kiellettyä vain tasa-arvolain 7 §:ssä olevan yleisen syrjintäkiellon nojalla. Tällöin ei hyvityksen määrääminen ole mahdollista. Sen sijaan niissä työhönottosyrjinnän tapauksissa, joihin sovelletaan tasa-arvolain 8 §:n 1 momentin 2 kohtaa hyvityssanktioineen, voitaneen periaatteessa soveltaa työhönottomenettelyyn jo ennen työhönottopäätöksen tekemistä. Jatkossa tulisi huolehtia siitä, että tasa-arvolain hyvityssanktio voi ulottua kaikissa työhönottotapauksissa koko työhönottoprosessin aikana tapahtuviin syrjiviin menettelyihin. Tasa-arvovaltuutettu kiinnitti tähän asiaan huomiota jo lausunnossaan tasa-arvolain uudistustoimikunnan mietinnöstä (Km. 2002:9).

Palkkasyrjintäsäännös

Tasa-arvolain esitöissä ja aiemmin oikeuskäytännössä sekä oikeuskirjallisuudessa on omaksuttu lähtökohta, jonka mukaan oletettava palkkasyrjinnästä syntyy silloin, jos työntekijä voi osoittaa saman työnantajan palveluksessa olevan, samaa tai samanarvoista työtä tekevän työntekijän, joka saa korkeampaa palkkaa. Tällöin työnantajan tulee osoittaa palkkaeroille hyväksyttävä syy. Tuoreessa korkeimman oikeuden ratkaisussa (KKO 2009:78) näitä kriteereitä ei pidetty riittävinä syrjintäoletettaman syntymiseksi eikä työnantajaa pidetty velvollise-

na osoittamaan palkkaeroille hyväksyttävää syytä. Ratkaisu tiukentaa kriteereitä, joilla syrjintäolettan katsotaan palkkajutuissa syntyvän ja todistustaakan kääntyvän työnantajalle.

Vuoden 2005 lainuudistuksen yhteydessä tasa-arvolain palkkasyrjintäkiellon sanamuotoa muutettiin jo aiemmin omaksutun linjan selkiyttämiseksi. Ennen uudistusta tasa-arvolaisissa todettiin syrjinnäksi se, jos työnantaja ”soveltaa työntekijään tai työntekijöihin *sukupuolen perusteella* epäedullisempia palkka- tai muita palvelussuhteen ehtoja kuin yhteen tai useampaan muuhun työnantajan palveluksessa samassa tai samanarvoisessa työssä olevaan työntekijään”. Säännöksen sanamuotoa muutettiin kuulumaan: ”soveltaa palkka- tai muita palvelussuhteen ehtoja siten, että työntekijä tai työntekijät *joutuvat sukupuolen perusteella* epäedullisempaan asemaan kuin yksi tai useampi muu työnantajan palveluksessa samassa tai samanarvoisessa työssä oleva työntekijä” (nykyinen 8 § 1 momentti 3 kohta). Hallituksen esityksessä muutosta perustellaan seuraavasti: ”Muotoilulla halutaan myös poistaa se mahdollisuus, että säännös ymmärretään vastoin lainsäätäjän tarkoitusta siten, että jo syrjintäolettan syntymistä tutkittaessa selvitetään työnantajan menettelyn peruste. Esimerkiksi jos työnantaja on soveltanut samoja, verrokkiin tai verrokkeihin verrattuna epäedullisempia palkkaehtoja sekä miehiin että naisiin, voitaisiin voimassa olevan 8 §:n 2 momentin 2 kohdan perusteella katsoa, että näitä palkkaehtoja ei ole sovellettu sukupuolen perusteella, jolloin ei myöskään palkkasyrjintäolettamaa syntyisi”.

Tasa-arvovaltuutettu pitää tärkeänä, että tasa-arvolain palkkasyrjintäkiellon tulkintalinjan muotoutumista oikeuskäytännössä ja tasa-arvolain palkkasyrjintäkieltoon vuonna 2005 tehdyn täsmennyksen vaikutuksia ja toteutumista käytännössä seurataan ja tarvittaessa tasa-arvolakia edelleen selkiytetään.

Syrjintäkielto tavaroiden ja palveluiden saatavuudessa ja tarjonnassa

Tältä osin tasa-arvovaltuutettu viittaa tarkasteltavaan selvitykseen, jossa tulee esiin tasa-arvovaltuutetun kokemukset säännöksen soveltamisesta. Sen lisäksi voi todeta, että säännöksen perustelut aiheuttavat jossain määrin tulkintaongelmia, mm. sovellettaessa säännöstä asuntojen tarjontaan.

Tasa-arvovaltuutettu pitää tärkeänä, että sääntelyn toimivuutta arvioitaisiin myös siltä osin kuin sukupuolta sallitaan käytettävän vakuutus-sopimuksissa laskennallisena vakuutusmatemaattisena tekijänä. Sukupuolen käyttämisestä vakuutusmatemaattisena tekijänä tulisi ajan myötä pyrkiä eroon.

3. Tasa-arvovaltuutetun tehtävä välittää palkkatietoja

Vuoden 2005 lainuudistuksen yhteydessä tasa-arvovaltuutetun velvollisuudeksi säädettiin välittää palkkatietoja luottamusmiehille eräissä tapauksissa (tasa-arvolain 17.3 §). Tasa-arvovaltuutettu viittaa tältä

osin selvitykseen ja tasa-arvolain uudistusta koskeneeseen lausuntoonsa (Dnro 19/50/04).

Työntekijä ei voi päästä perille mahdollisesta palkkasyrjinnästä, ellei hänellä ole käytettävissään muita kuin omat palkkatietonsa. Syrjintää epäilevän ja hänen edustajansa oikeus saada verrokin palkkatietoja vasta tekee mahdolliseksi selvittää, onko palkkaus sopusoinnussa tasa-arvolain kanssa. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta totesi, että menettely, jossa verrokkihenkilön palkkatiedot hankitaan viime kädessä tasa-arvovaltuutetun kautta, voi olla byrokraattinen. Valiokunta epäili, että tämä voi nostaa kynnystä ottaa esiin palkkasyrjintää koskevia kysymyksiä, mikä voi johtaa siihen, että työntekijä jättää mieluummin asian selvittämättä kuin joutuu työpaikalla leimatuksi (TyVM 3/2005 vp). Tasa-arvolain valvontakäytännön perusteella voidaan todeta, että julkiselta sektorilta tulee tasa-arvovaltuutetulle huomattavasti enemmän palkkasyrjintäepäilyihin liittyviä yhteydenottoja kuin yksityissektorilta. Todennäköisesti yksi tähän vaikuttava seikka on palkkatietojen julkisuus julkissektorilla.

4. Tasa-arvolain valvonnan tehostaminen

Tasa-arvovaltuutetun valvontakäytännöistä

Tasa-arvolain lähtökohtien mukaisesti tasa-arvovaltuutettu toteuttaa sekä tasa-arvolain syrjintäkieltojen että edistämisvelvoitteiden valvontaa ensisijaisesti ohjein ja neuvoin. Osa asioista menee ns. selvittelymenettelyyn, jonka perusteella tasa-arvovaltuutettu antaa asiassa kannanottonsa. Silloin kun syrjintä voidaan riittävän selkeästi todeta, velvoitetulle taholle annetaan myös kehoitus menettelyn muuttamiseen. Näin on pystytty vaikuttamaan sekä viranomaistoiminnassa että yksityisten tahojen toiminnassa olleita syrjiviä käytäntöjä muuttavasti.

Tasa-arvolain valvontakäytännössä on muodostunut entistä tiiviimpi yhteys tasa-arvolain syrjintäkieltojen valvonnan ja lain edistämisvelvoitteiden valvonnan välille. Kuten edellä on mainittu, työpaikoilta ja oppilaitoksista selvitettäväksi tulevien syrjintäepäilyjen yhteydessä käynnistetään myös tasa-arvosuunnitelman valvonta, mikäli työnantaja on suunnitteluvollisuuden piirissä. Tasa-arvovaltuutettu on myös pyrkinyt erilaisin aloittein edistämään mm. sukupuolivähemmistöjen asemaa valvontakäytännössä havaittujen ongelmien pohjalta. Tasa-arvolain valvonnan kokonaisuuden kannalta onkin tärkeää, että valvontaviranomaisella on monipuoliset tehtävät ja toimivaltuudet.

Tasa-arvovaltuutetun resurssit ja valvonnan kohdentaminen

Selvityksessä todetaan kohdassa Tasa-arvolain valvonnan tehostaminen, että ” tasa-arvovaltuutetun ja lautakunnan toimivaltaa tulisi täysimääräisesti käyttää hyväksi. Tasa-arvosuunnitteluelvoitteen valvonta ei ole riittävää. Pitkälti resurssipulasta johtuen näyttää siltä, että tasa-arvovaltuutetun voimavarat käytetään ennen kaikkea yksittäisten

syrijintäepäilyjen tutkimiseen ja tasa-arvosuunnittelun valvontaan jää kohtuuttoman vähän voimavaroja. Lisäksi tasa-arvon edistämiseen liittyviä laissa säädettyjä tasa-arvovaltuutetulle kuuluvia tehtäviä, kuten neuvontaa, ohjeistamista sekä tasa-arvon toteutumisen seurantaa tulisi pystyä tehostamaan”.

Tasa-arvovaltuutetun resurssit: Tasa-arvovaltuutetun toimistolla oli **vuonna 2002**, siis vuonna 2001 toteutetun organisaatiouudistuksen jälkeen, **käytössään 8,8 henkilötyövuotta** ja **vuonna 2009 käytettävissä olevia henkilövuosia oli 10,5**. Henkilötyövuodet ovat kasvaneet siis alle kahdella, vaikka 2000-luvulla on toteutettu useita merkittäviä tasa-arvolain uudistuksia, jotka ovat samalla aiheuttaneet mittavia resurssitarpeita niiden valvonnan toteuttamiseksi.

Lisäresurssien tarvetta on aiheuttanut varsinkin vuonna 2005 toteutettu tasa-arvolain kokonaisuudistus. Erityisesti työpaikkojen tasa-arvosuunnitteluelvoitteiden tehostaminen, palkkakartoitusten säätäminen suunnitteluelvollisuuden osaksi, tasa-arvosuunnitteluelvoitteen säätäminen oppilaitoksille ja tasa-arvosuunnitelmien valvontavelvollisuus ovat synnyttäneet selvän kuitun tasa-arvovaltuutetun tehtävien ja käytettävissä olevien voimavarojen välille. Tasa-arvosuunnitteluelvollisuuden piiriin kuuluu arviolta 5 000 – 6 000 työnantajaa ja runsas 1 000 oppilaitosta. Lisäksi vuonna 2008 täsmennettiin tavaroiden ja palveluiden saatavuuteen liittyvää syrjintäkieltoa ja sen rikkominen sanktioitiin, mikä on lisännyt tasa-arvovaltuutetun työtä. Kaikki uudet velvoitteet lisäävät paitsi konkreettisen valvonnan myös ohjeistusten ja tiedottamisen tarvetta. Tasa-arvosuunnitelmien valvonnassakaan ei ole kysymys vain määrällisen tai yleisen tason tiedon keräämisestä, vaan laadullisesta tapauskohtaisesta valvonnasta eli sen arvioimisesta, täyttääkö kukin yksittäinen suunnitelma sisällöllisesti lain vaatimukset.

Tasa-arvovaltuutetun käsittelyyn tulleet asiat. Vuodesta 2005 lähtien tasa-arvovaltuutetulle tulleiden yhteydenottojen määrä on kasvanut. Vuonna 2004 tuli kirjallisesti vireille vähän alle 300 tasa-arvolain valvonta-asiaa. Vuosina 2007 ja 2008 tasa-arvovaltuutetulle on tullut tai valtuutettu on itse laittanut vireille yhteensä noin 430 kirjattavaa asiaa, joissa tasa-arvovaltuutettu on antanut kirjalliset ohjeet, neuvot tai lausunnon. Vuonna 2009 näitä asioita oli noin 470. Lisäksi tasa-arvovaltuutetun neuvontapuhelimeen tulee vuosittain noin 550-700 yhteydenottoa.

Tasa-arvovaltuutetun tehtävät ja valvontatyön kohdentaminen: Tasa-arvovaltuutetun tehtävät ovat lakisääteisiä. Tasa-arvovaltuutetusta ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain mukaan tasa-arvovaltuutetun tehtävänä on: 1) valvoa tasa-arvolain ja ensisijaisesti syrjinnän kiellon ja syrjivän ilmoittelun kiellon noudattamista; 2) aloittein, neuvoin ja ohjein edistää tasa-arvolain tarkoituksen toteuttamista; 3) antaa tietoja tasa-arvolainsäädännöstä ja sen soveltamiskäytännöstä; sekä 4) seurata naisten ja miesten tasa-arvon toteutumista yhteiskuntaelämän eri aloilla. Lain esitöiden mukaan ”tasa-arvovaltuutetun **päätehtävänä** olisi valvoa tasa-arvolaisissa säädettävän syrjinnän kiellon ja syrji-

vän ilmoittelun kiellon noudattamista. **Käytettävissä olevien voimavarojen rajoissa** tasa-arvovaltuutetun olisi myös valvottava, että tasa-arvolain 4-6 §:ssä säädettäviä yleisiä tasa-arvon edistämismenettelyjä noudatetaan” (HE 57/1985 s. 30).

Tasa-arvolain valvontajärjestelmän perustamisen taustalla on ollut ajatus viranomaisista, jotka omalla toiminnallaan auttavat syrjintää epäileviä toteuttamaan oikeuksiaan. Myös EU:n tasa-arvodirektiiveissä edellytetään kansallisia tasa-arvoelimiä, joiden tehtäviin tulee kuulua muun muassa avustaa itsenäisesti syrjinnän uhriksi joutuneita henkilöitä näiden tekemiä syrjintävalituksia tutkittaessa. Tasa-arvolain mukaan se, joka epäilee joutuneensa tässä laissa tarkoitettuna syrjinnän kohteeksi, voi pyytää tasa-arvovaltuutetulta ohjeita ja neuvoja asiassa. Syrjäntäepäilyjen käsittely ja niihin vastaaminen on siis tasa-arvovaltuutetun keskeinen tehtävä ja lakisääteinen velvollisuus. Asiakkaiden yhteydenottojen suhteen tasa-arvovaltuutettua velvoittavat myös hallintolain säännökset. Kaikki asiat tulee käsitellä hallintolain mukaisesti, säännöksiä ns. tutkintakynnyksestä ei ole, mihin liittyvä selvitys on ylempien lainvalvojen osalta parhaillaan menossa oikeusministeriön työryhmän selvittävänä.

Tasa-arvovaltuutetun tehtävien lakisääteisyys ja tasa-arvovaltuutetun rooli asettavat rajat tehtävien priorisoinnille. On huomattava, että toiminnan tehostamiseksi ja ajantasaistamiseksi valtuutetun toimintatapoja on 2000-luvulla kehitetty, mutta on selvää, että jos halutaan mahdollistaa tasa-arvosuunnitelmien tehokkaampi valvonta, valvontatyöhön tarvitaan välttämättä lisää resursseja. Edellä on kuvattu tasa-arvovaltuutetun tähänastista toimintaa tasa-arvosuunnitelmien valvomiseksi.

Tasa-arvolautakuntamenettely

Selvityksessä todetaan: ”Tasa-arvolautakuntaan tulisi aktiivisemmin viedä tapauksia käsiteltäväksi. _ _ _ Tasa-arvovaltuutettu ei ole laittanut vireille asioita tasa-arvolautakunnassa. Tasa-arvolautakunta voisi nykyisin mukaan tasa-arvovaltuutetun esityksestä velvoittaa, tarvittaessa sakon uhalla, työnantajan laatimaan tasa-arvosuunnitelman määräajassa. Toistaiseksi tasa-arvovaltuutettu on asettanut joillekin työnantajille määräajan tasa-arvosuunnitelman teolle, muttei ole kertaakaan esittänyt tasa-arvolautakunnalle työnantajan tai oppilaitoksen velvoittamista suunnitelman tekoon sakon uhalla. Sanktioitu tasa-arvosuunnittelovelvoite on nyt ollut voimassa useita vuosia, mutta suunnitelmien määrässä sekä ennen kaikkea laadussa on edelleen puutteita. Tästä syystä on valitettavaa, ettei lain mahdollistama pakote ole käytännössä ollut käytössä”.

Tasa-arvolain 19 § mukaan, jos työnantaja tai oppilaitos ohjeista ja neuvoista huolimatta laiminlyö velvollisuutensa laatia tasa-arvosuunnitelma, tasa-arvovaltuutettu voi asettaa kohtuullisen määräajan, jonka kuluessa velvollisuus on täytettävä. Lain 20 § mukaan tasa-arvovaltuutettu voi saattaa asian, joka koskee työnantajien ja oppilaitosten tasa-arvosuunnittelovelvoitteen vastaista menettelyä, tasa-

arvolautakunnan käsiteltäväksi, jotta lautakunta velvoittaa suunniteluun velvollisen tahon laatimaan tasa-arvosuunnitelman tarvittaessa sakon uhalla. Tasa-arvolain mukaan velvollisuus antaa kehoitus laatia tasa-arvosuunnitelma on ensi vaiheessa tasa-arvovaltuutetulla ja vasta jos tätä kehoitusta ei noudateta, valtuutettu voi viedä asian tasa-arvolautakuntaan, jotta se ryhtyy toimimaan asiassa.

Tähän mennessä tasa-arvosuunnitteluelvoitteen valvonnassa ei ole ollut sellaista tilannetta, ettei työnantaja olisi valtuutetun kehoituksesta huolimatta toimittanut tasa-arvovaltuutetulle tasa-arvosuunnitelmaa asetetussa määräajassa. Tasa-arvovaltuutettu pitää tätä positiivisena seikkana. Jos tasa-arvosuunnitteluelvoitteen valvominen olisi käytännössä mahdollista laajemmassa mittakaavassa, saattaa olla, että valvonnan haaviin joutuisi myös niskuroivia työnantajia. Sikäli kuin selvityksen tekstissä tosiasiasa kritisoidaan valvonnan määrällistä vähyyttä, tässä viitataan yllä todettuun.

Tasa-arvovaltuutettu pitää tasa-arvolautakuntaa tehtävineen välttämättömänä osana tasa-arvolain valvontajärjestelmää valvottaessa yhtä hyvin tasa-arvosuunnitelmia kuin syrjinnän kieltojakin. Tasa-arvovaltuutetun valvontatyössä käytetään jatkuvasti hyvällä menestyksellä valvonnan tehosteena uhkaa siitä, että ellei menettelyä muuteta tasa-arvovaltuutetun edellyttämällä tavalla, tasa-arvovaltuutettu vie asian tasa-arvolautakuntaan. Kieltopäätöksen mahdollisuutta käytetään siis käytännössä tehokkaasti hyväksi siitä huolimatta, että asioita ei ole lautakuntaan viety. Syrjintäkieltoja koskevassa asiassa asian vieminen lautakuntaan kieltopäätöksen saamiseksi edellyttää, että syrjintä on riittävän riidattomasti todettavissa ja että asiassa annetaan selkeä kehoitus menettelyn muuttamiseksi. Kun tällainen kehoitus annetaan, niiden noudattamista myös valvotaan ja asia viedään tarvittaessa lautakuntaan.

Valvontajärjestelmän kehittäminen

Tasa-arvolain valvontajärjestelmän toimivuutta ja sen kehittämistarpeita ei ole juurikaan käsitelty tasa-arvolakia eri vaiheissa uudistettaessa. Käsitellessään vuonna 2005 hallituksen esitystä tasa-arvolain muuttamiseksi eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta piti kuitenkin tärkeänä, että hallitus selvittää tasa-arvovaltuutetun ja lautakunnan tehtäviin ja toimivaltuuksiin liittyvät kehittämistarpeet sekä mahdollisuudet ottaa käyttöön menettelyt, jotka mahdollistavat sovinnon aikaansaamisen ja vahvistamisen myös tasa-arvolain mukaisissa syrjintätilanteissa. Tasa-arvovaltuutettu pitää valiokunnan lausumaa perusteltuna ja toivoo, että uudistustarpeet selvitetään.

Tasa-arvovaltuutetun itsenäinen asema. Tasa-arvovaltuutetun itsenäistä asemaa tulee vahvistaa osana valvontajärjestelmän kehittämistä. Tasa-arvovaltuutetun itsenäisyyttä ei ole turvattu yhtä hyvin kuin tietosuojavaltuutetun ja vähemmistövaltuutetun. Tasa-arvovaltuutetun itsenäinen ja riippumaton asema tulisi todeta lain tasolla. Tämä on perusteltua myös siitä syystä, että valtuutetun on paitsi toimittava myös ulkopuolisesti arvioiden näytettävä itsenäiseltä

ja riippumattomalta lainvalvojalta. Tämä oli eräs perusteluista vähemmistövaltuutetusta annetun lain muuttamiselle.

Uskottavan, itsenäisen ja riippumattoman laillisuusvalvonnan turvaamiseksi tasa-arvovaltuutetun tulisi sijaita selkeästi sosiaali- ja terveysministeriön linjaorganisaation ulkopuolella, kuten vähemmistövaltuutetun asema on järjestetty sisäasiainministeriön yhteydessä. Lisäksi tasa-arvovaltuutetun tulee sijaita myös fyysisesti erillään siitä organisatorisesta kokonaisuudesta, johon valtuutetun valvonta myös kohdistuu. Tasa-arvovaltuutetulle tulisi myös myöntää valta nimittää itse oma henkilöstönsä.

Lautakunnan kehittäminen. Tasa-arvolautakuntaa koskevat säännökset heijastavat tasa-arvolakia sellaisena kuin se on ollut ennen 2000-luvulla toteutettuja tasa-arvolain uudistuksia. Tasa-arvolautakunnassa tulee nykyään olla edustettuna tasa-arvoasioiden ja työelämän tuntemus. Tasa-arvolaisissa olevat syrjinnän erityiskiellot ovat kuitenkin viimeisimmän lainuudistuksen jälkeen koskeneet paitsi työelämässä myös oppilaitoksissa ja tavaroiden ja palveluiden tarjonnassa esiintyvää syrjintää. Tasa-arvolautakunnan kokoonpanossa tulisikin ottaa huomioon laaja-alaisen asiantuntemuksen tarve. Oikeus saattaa asioita vireille lautakunnassa on nykyään vain tasa-arvovaltuutetulla ja työmarkkinoiden keskusjärjestöllä. Myös vireillepanoon oikeutettujen piiriä tulisi laajentaa muuttunutta lainsäädäntöä vastaavaksi.

Viime vuoden lopulla työnsä päättäneen yhdenvertaisuustoimikunnan mietinnössä ehdotetaan tasa-arvolautakunnan ja yhdenvertaisuuslautakunnan yhdistämistä. Myös tasa-arvovaltuutettu kannatti tätä ehdotusta, koska tasa-arvovaltuutettu oletti, että myös yhdenvertaisuuslain valvonta tultaisiin rakentamaan pohjoismaisten mallien mukaisesti niin, että valtuutettu ja lautakunta valvoisivat myös työelämää. Toimikunnan ehdotus ei kuitenkaan rakennu tälle lähtökohdalle. Tasa-arvovaltuutettu suhtautuukin epäillen lautakuntien yhdistämiseen, koska vaarana on, ettei lautakunta, jonka toimivalta olisi tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain osalta hyvin erilainen, edistäisi valvontajärjestelmän muodostumista ymmärrettäväksi ja järkeväksi kokonaisuudeksi.

Sovinnon edistäminen ja vahvistaminen. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei tasa-arvovaltuutetulla - toisin kuin vähemmistövaltuutetulla - ole laissa säädettyä toimivaltaa ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi syrjintäasioissa eikä tasa-arvolautakunnalla – toisin kuin syrjintälautakunnalla – ole toimivaltaa vahvistaa sovintoa syrjintäasioissa. Onkin olemassa tarve edistää syrjintää kokeneiden henkilöiden mahdollisuuksia saada oikeussuojaa muutoinkin kuin oikeudenkäyntien kautta. Kuten valiokunta totesi, nopeana ja halpana oikeussuojan saantikeinona sovittelun on katsottu soveltuvan erityisen hyvin juuri syrjintätilanteisiin. Esimerkiksi tavaroiden ja palveluiden tarjonnassa esiintyvän syrjinnän hyvittämiseen sovintomenettely olisi erityisen sopiva, koska hyvitysoikeudenkäynnin nostaminen asiassa, jossa ta-

loudellinen intressi usein on verraten pieni, on kantajalle raskas menettely. Sovintoon voisi sisältyä myös rahakorvaus syrjinnän kohteeksi joutuneelle. Nyt tarkasteltavana oleva selvitys ei vielä sisällä sovintomenettelyn käyttöä koskevaa valmistelua, mutta selvityksessä todetaan, että tasa-arvovaltuutetun ja –lautakunnan toimivaltuuksia tulisi kehittää yhdenmukaisiksi yhdenvertaisuuslain valvontaviranomaisten kanssa mm. lisäämällä tasa-arvolakiin sovintomenettelyjärjestelmä.

Tasa-arvovaltuutettu

Pirkko Mäkinen

Toimistopäällikkö

Anja Nummijärvi