

1.10.2024

Dnro TAS/610/2024

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

Viite: Kuulemis- ja lausuntopyyntö 23.9.2024

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2025 (HE 109/2024 vp.)

Tasa-arvovaltuutettu kiittää mahdollisuudesta tulla kuultavaksi valtion talousarvioesityksestä vuodelle 2025.

Tasa-arvovaltuutetun tehtävänä on valvoa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986) eli tasa-arvolain syrjintäkieltojen ja edistämismääräysten noudattamista. Lisäksi tasa-arvovaltuutettu edistää tasa-arvolain tarkoituksen toteuttamista ja antaa tietoja tasa-arvolainsäädännöstä. Tasa-arvovaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton lainvalvontaviranomainen, joka toimii oikeusministeriön hallinnonalalla.

Tasa-arvovaltuutettu arvioi otsikossa mainittua asiaa toimivaltansa mukaisesti sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta.

1 Tehokas lainvalvonta vaatii riittävät resurssit

Tasa-arvolain soveltamisala on yleinen. Lain soveltamisalan ulkopuolella jäävät ainoastaan perheenjäsenten väliset ja yksityiselämän piiriin kuuluvat suhteet sekä uskonnonharjoitukseen liittyvä toiminta. Tasa-arvovaltuutetulle tulevat yhteydenotot, tietopyynnot ja käsiteltäväksi tulevat syrjintäepäilyt koskevatkin hyvin monenlaisia aiheita ja kysymyksiä, joskin valtuutetun työssä painottuvat voimakkaasti työelämään liittyvät syrjintäepäilyt.

Yhteydenotot tasa-arvovaltuutettuun ovat viime vuosina lisääntyneet. Valtuutetulle tulleiden yhteydenottojen määrä on kasvanut noin 42 % vuodesta 2020 lähtien. Vuonna 2023 tasa-arvovaltuutetulle tuli puhelimitse ja kirjallisesti yhteensä 1210 yhteydenottoa. Valtuutettu käsitteli kirjallisesti 805 asiaa. Suurin osa käsiteltäväksi tulevista asioista on asiakasyhteydenottoja, kuten syrjintäepäilyjä, tai erilaisia tietopyyntöjä, joissa tiedustellaan

esimerkiksi tasa-arvolain sisällöstä tai tasa-arvovaltuutetun toiminnasta. Tasa-arvovaltuutettu antaa vuosittain myös lukuisia lausuntoja eduskunnalle ja muille viranomaisille. Tasa-arvovaltuutettu käsittelee lisäksi viestintään, talouteen ja hallintoon liittyviä asioita.

Tasa-arvovaltuutetun toimisto on kärsinyt pitkään akuutista henkilöresurssien vajeesta, johon myös eduskunnan eri valiokunnat ovat kiinnittäneet huomiota. Tilanne ei ole parantunut viime vuosina vaan päinvastoin valtuutetun käytettävissä olevat resurssit ovat pienentyneet. Tämä liittyy siihen, että oikeusministeriö siirsi vuoden 2025 alusta perustettavalle Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastolle (OEV) merkittävästi oikeusministeriön aikaisemmin hoitamia talous- ja henkilöstöhallinnon tukitoimintoja ja tässä yhteydessä osa tasa-arvovaltuutetun resursseista ohjattiin perustettavalle virastolle.

Tasa-arvovaltuutetun resursseja on lisättävä viimeistään vuonna 2026 kun EU:n samapalkkaisuuden periaatetta vahvistava direktiivi 'miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen soveltamisen lujittamisesta palkkauksen läpinäkyvyyden ja täytäntöönpanomekanismien avulla' (EU) 2023/970 tulee Suomessa voimaan. Direktiivi tuo tasa-arvovaltuutetulle merkittävästi uusia tehtäviä tukea ja valvoa työnantajia siinä, että samanarvoisesta työstä maksetaan palkkausjärjestelmien perusteella yhtä paljon sekä miehille että naisille. Direktiivi on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä 7.6.2026 mennessä.

Euroopan unioni on keväällä 2024 hyväksynyt direktiivin tasa-arvoelimiä koskevista normeista (EU) 2024/1500, joka on myös toimeenpantava kesäkuuhun 2026 mennessä. Direktiivi lisää tasa-arvovaltuutetun tehtäviä muun muassa ennaltaehkäistä syrjintää. Direktiivissä kuitenkin edellytetään, että valtuutetulla on riittävät taloudelliset resurssit hoitaa tehtäviään myös silloin kun ne lisääntyvät esimerkiksi yhteydenottojen määrän kasvessa tai lakisääteisten tehtävien lisääntyessä. Edellä kuvattuja muutoksia ei ole mahdollisuus hoitaa resursseja uudelleen kohdistamalla.

Tasa-arvovaltuutetun määrärahojen ja henkilöstöresurssien epäsuhta tehtävämäärään nähden käy ilmi, kun verrataan tasa-arvovaltuutetun saamia yhteydenottoja ja valtuutetun resursseja verrataan esimerkiksi yhdenvertaisuuslain (1325/2014) noudattamista valvovien aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden ja yhdenvertaisuusvaltuutetun yhteydenottoihin ja resursseihin. Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 148/2022 vp.) todetaan esimerkiksi, että aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueille tuli 570 työsyryntään liittyvää yhteydenottoa vuonna 2021. Vastuualueille tehtiin noin 210 syrjintään liittyvää valvontapyyntöä vuonna 2021. Yhdenvertaisuuslakia valvottiin noin 729 viranomaisaloitteisessa ja noin 134 asiakasaloitteisessa tarkastuksessa.

Vuonna 2020 yhdenvertaisuusvaltuutetulle tuli 1103 syrjintään liittyvää yhteydenottoa, joista 170 yhteydenottoa koski työelämää. Sekä työsuojelun vastuualueilla että yhdenvertaisuusvaltuutetulla on huomattavasti suuremmat henkilöresurssit yhdenvertaisuuslain valvontaan kuin tasa-arvovaltuutetulla tasa-arvolain valvontaan.

2 Velvollisuus edistää tasa-arvoa yhteiskunnallisessa toiminnassa ja sukupuolittietoinen budjetointi

Velvollisuudesta edistää sukupuolten tasa-arvoa yhteiskunnallisessa toiminnassa säädetään perustuslain (731/1999) 6 §:ssä. Lisäksi tasa-arvolaissa säädetään viranomaisten velvollisuudesta edistää tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti. Viranomaisten tulee esimerkiksi luoda ja vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa.

Sukupuolittietoinen budjetointi on kansainvälisesti arvostettu tasa-arvon edistämisen strategia. Hallituksen vuosia 2024–2027 koskevaan tasa-arvo-ohjelmaluonnokseen sisältyy yhtenä toimenpiteenä se, että Suomi osallistuu sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen ja sukupuolittietoisen budjetoinnin toimeenpanon kehittämiseen EU:ssa. Tasa-arvovaltuutettu pitää tärkeänä, että hallitus edistäisi sukupuolittietoisen budjetoinnin täytäntöönpanoa myös Suomessa.

Esimerkiksi valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaan liittyvässä Tasa-arvoa talousarvioon -hankkeessa on arvioitu vero- ja etuusmuutosten sukupuolivaikutuksia ja annettiin suosituksia sukupuolittietoisen budjetoinnin ja talousarvion sukupuolivaikutusten kehittämiseen Suomessa. Tasa-arvovaltuutettu on viitannut näihin hankkeessa laadittuihin sukupuolittietoisen budjetoinnin kehittämistä koskeviin suosituksiin muun muassa eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle 21.10.2019 ja 29.9.2022 antamissaan lausunnoissa (TAS/309/2019) ja (TAS/474/2022).

Tasa-arvovaltuutetun mielestä sukupuolinäkökulmaa tarvitaan talousarvion laadinnassa, koska talousarvio ja muut julkiseen talouteen liittyvät päätökset saattavat vaikuttaa eri tavoin eri sukupuoliin ja voivat siten joko edistää tai heikentää tasa-arvoa. Sukupuolittietoisen budjetoinnin avulla voidaan kohdentaa julkisia menoja ja tuloja tasa-arvoa edistävällä tavalla.

Valtiovarainministeriön 30.24.2020 antaman määräyksen mukaan talousarvioehdotuksen pääluokkaperustelujen tulee sisältää yhteenvetotarkastelut sukupuolivaikutuksiltaan merkittävästä toiminnasta. Tarkastelussa tulee kiinnittää huomiota sukupuolten välisen tasa-arvon yhteiskunnallisiin vaikutavuustavoitteisiin hallinnonalalla ja niihin hallinnonalan menoihin, joilla voi olla vaikutusta tasa-arvon toteutumiseen.

Vuoden 2025 talousarvioehdotuksen pääluokkaperusteluihin sisältyykin edellä sanotun mukaisesti sukupuolten tasa-arvoon liittyviä toimenpiteitä ja tavoitteita. Toimenpiteet eivät kuitenkaan ole kovin yhteismitallisia ja paikoin niiden yhteys sukupuolten tasa-arvon tosiasialliseen edistämiseen jää epäselväksi.

Tasa-arvovaltuutettu esittää, että sukupuolitietoisesta budjetoinnista ja sen huomioon ottamisesta talousarvion laadinnassa laadittaisiin yksityiskohtaisempi ohjeistus hallinnonaloille samaan tapaan kuin on laadittu opas sukupuolivaikutuksien arvioinnista lainsäädäntöhankkeissa. Tasa-arvovaltuutettu uskoo, että tämä auttaisi edistämään sukupuolten tasa-arvoa entistään.

3 Vuoden 2025 talousarvioehdotukseen liittyvistä hallituksen esityksistä (ns. budjettilait)

Sosiaali- ja terveysministeriö on julkaissut 23.9.2024 arviointimuistiot Vuosien 2024 ja 2025 toimeentuloturva- ja sosiaali- ja terveystalouseläinlainsäädännön muutosten yhteisvaikutukset eri ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen sekä Vuosien 2024 ja 2025 sosiaaliturvamutosten yhteisvaikutukset kotitalouksien taloudelliseen asemaan. Ensimmäisessä muistiossa on kiinnitetty huomiota erityisesti perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettuun velvollisuuteen turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen sekä 6 §:ssä turvattuun yhdenvertaisuuteen ja 19 §:ssä turvattuun oikeuteen sosiaaliturvaan. Muistiossa myös kuvataan kahden tai useamman hallituksen esityksen aikaansaamista muutoksista syntyviä, erityisesti samoihin yksilöihin ja ihmisryhmiin kohdistuvia yhteisiä ristikkäisvaikutuksia ihmisvaikutusten arvioinnin sekä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin näkökulmasta. Arvioidut hallituksen esitykset ja ehdotukset liittyvät muun muassa työttömyysturvaan, yleiseen asumistukeen, toimeentulotukeen, lapsilisiin, indekseihin sidottuihin etuuksiin, työttömyysvakuutusmaksuihin, eläke-etuuksiin, sairauspäivärahoihin, julkisten terveyspalvelujen saatavuuteen ja saavutettavuuteen, lääkekorvauksiin sekä lasten ja nuorten palveluihin.

Edellä mainitun ensimmäisen muistion mukaan muutosten merkittävimmät negatiiviset vaikutukset kohdistuvat jo valmiiksi haavoittuvaisessa asemassa oleviin eli pienituloisiin ja julkisia palveluita paljon käyttäviin henkilöihin. Monilla muutoksista, kuten hoitotakuun keventämisellä, julkisen terveydenhuollon verkon harventamisella ja asiakasmaksujen korottamisella, on samankaltaisia vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen kaikissa tarkastelluista ihmisryhmistä.

Muistion mukaan työikäisten ryhmästä haavoittuvaisessa asemassa olevien joukkoon lukeutuvat erityisesti nuoret aikuiset, osatyökykyiset ja vaikeasti

työllistyvät työttömät. Sosiaaliturvaetuuksien muutokset heikentävät erityisesti heidän toimeentuloaan. Lapsiperheistä suurimmassa riskissä ovat yhden vanhemman perheet, joille etuuksien merkitys on suurempi. Toimeentulon heikentyminen voi johtaa ongelmien kasautumiseen, jolloin lasten ja nuorten syrjäytymisen riski voi kasvaa. Ikääntyneet ja vammaiset henkilöt käyttävät muuta väestöä enemmän julkisen terveydenhuollon palveluita ja lääkkeitä, joten pidemmät matkat päivystykseen, mahdolliset viiveet hoitoon pääsyssä sekä muutokset lääkekorvauksien omavastuuosuuksissa vaikuttavat erityisesti heihin.

Tasa-arvovaltuutettu on kiinnittänyt huomiota näihin samoihin arviomuistioissa esitettyihin ongelmiin muun muassa eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle 6.10.2023 antamassaan lausunnossa valtion talousarvioehdotuksesta vuodelle 2024 (TAS/628/2023). Viimeaikaisten hallitusten esitysten ristikkäisvaikutukset kohdistuvat samoihin henkilöihin, minkä vuoksi valtion vuoden 2025 talousarvioehdotuksen käsittelyn yhteydessä on aiheellista tarkastella esitysten ristikkäisvaikutuksia perus- ja ihmisoi-keuksien näkökulmasta.

Edellä mainitusta muistiosta käy ilmi myös se, että esimerkiksi eri ihmisoi-keussopimusten valvontaelinten linjausten mukaan leikkauksia ei pitäisi kohdistaa pienituloisiin taikka haavoittuvimmassa asemassa oleviin väestöryhmiin. Lapsen edun ja lapsen oikeuksien toteutumisen näkökulmasta tulisi välttää etenkin lapsiköyhyyttä lisääviä politiikkatoimenpiteitä sekä toimia, jotka vaikuttavat heikentävästi lapsen huolenpidosta vastaavien asemaan. Valitettavasti hallituksen esityksillä on tällaisia vaikutuksia.

Hallituksen esityksillä on vaikutuksia myös sukupuolten tasa-arvoon. Esimerkiksi työttömyysturvassa työssäoloehdon pidentäminen kohdistuu erityisesti työttömiin naisiin, sillä he työskentelevät miehiä useammin määrä- ja osa-aikaisissa työsuhteissa. Toimeentulon turvaan tehtävät heikennykset ovat merkityksellisiä sekä lapsiperheköyhyyden että myös sukupuolten tasa-arvon kannalta. Eniten tulojen menetyksiä kokevat yksin asuvien lisäksi yksinhuoltajaperheet, joissa huoltajana on useimmiten nainen.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Lapsen oikeuksien komitea on suositellut Suomen viidennessä ja kuudennessa (yhdistetty) määräaikaishetimitissa, että Suomi välttäisi sosiaaliturvaetuuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin ja tehostaisi edelleen politiikkaansa, jolla pyritään varmistamaan riittävä elintaso kaikille lapsille. Yksinhuoltajaperheisiin kohdistuvat heikennykset eivät ole näiden linjausten mukaisia.