



Sukupuolikiintiöiden soveltaminen Helsingin nuorisoneuvoston edustukseen toimialalautakunnissa

KANTELU

Kantelija on oikeuskanslerille 25.1.2021 osoittamassaan kantelussa arvostellut Helsingin kaupunginhallituksen menettelyä. Kantelija on pyytänyt oikeuskansleria tutkimaan, onko kaupunginhallitus menetellyt lainvastaisesti ja syrjivästi edellyttäessään Helsingin nuorisoneuvostoa soveltamaan sukupuolikiintiötä edustuksessaan toimialalautakunnissa. Kaupunginhallitus on tehnyt asiassa päätöksen 24.6.2019, 478 §. Päätöksen mukaan nuorisoneuvoston keskuudestaan valitsemille edustajille annetaan läsnäolo- ja puheoikeus toimialalautakuntien kokouksiin. Nuorisoneuvosto valitsee keskuudestaan kolme edustajaa kuhunkin kaupungin toimialalautakuntaan. Edustajien valinnassa tulee ottaa huomioon laissa säädetty sukupuolten välinen tasa-arvo; kolmesta edustajasta molempia sukupuolia tulee olla vähintään yksi. Edustajat osallistuvat kokouksiin yksi kerrallaan mahdollisimman tasapuolisesti vuorotellen.

Nuorisoneuvosto on omassa yksimielisesti hyväksymässään kannanotossa (28.8.2019 § 7) linjannut, että sukupuolikiintiöt eivät kuulu nuorisovaikuttamiseen. Nuorisoneuvostoon sovellettavat sukupuolikiintiöt eivät edistä tasa-arvon toteutumista, vaan asettavat nuoret eriarvoiseen asemaan. Kaupunginhallituksen linjaus mahdollistaa, että vaalissa sukupuolensa ainoana edustajana ehdolla oleva henkilö tulisi valituksi lautakuntaedustajaksi merkittävästi vähäisemmällä äänimäärällä tai ilman yhtäkään ääntä täysin sillä perusteella, että kaupunginhallituksen linjaus edellyttää, että nuorisoneuvoston on kyseisen ehdokkaan sukupuolen takia valittava hänet lautakuntaedustajaksi.

SELVITYS

Kaupunginhallitus on antanut asiassa selvityksen 16.8.2021 (päätos § 571).

Nuorisoneuvosto on 2.9.2021 antanut kannanottonsa asiassa.

VASTINE

Kantelija on 11.10.2021 antanut vastineensa kaupunginhallituksen selvitykseen.

LISÄSELVITYS

Tasa-arvovaltuutettu on antanut asiassa lausunnon 22.2.2022.

LISÄVASTINEET JA –LAUSUMAT

Kantelija on 1.3.2022 antanut vastineensa tasa-arvovaltuutetun lausunnosta.

Helsingin kaupunginhallitus on 3.3.2022 ilmoittanut, ettei se anna vastinetta tasa-arvovaltuutetun lausunnosta.

Nuorisoneuvosto on 31.3.2022 antanut vastineen asiassa.

RATKAISU

1 Sovellettavat oikeusohjeet

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Pykälän 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Pykälän 4 momentin mukaan sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Kuntalain (410/2015) 26 §:n 1 momentin mukaan nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi kunnanhallituksen on asetettava nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä (*nuorisovaltuusto*) ja huolehdittava sen toimintaedellytyksistä. Nuorisovaltuusto voi olla useamman kunnan yhteinen. Pykälän 2 momentin mukaan nuorisovaltuustolle on annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun, toteuttamiseen ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä kunnan asukkaiden hyvinvointiin, terveyteen, opiskeluun, elinympäristöön, asumiseen tai liikkumiseen sekä muissakin asioissa, joiden nuorisovaltuusto arvioi olevan lasten ja nuorten kannalta merkittäviä. Nuorisovaltuusto tulee ottaa mukaan lasten ja nuorten osallistumisen ja kuulemisen kehittämiseen kunnassa. Pykälän 3 momentin mukaan lasten ja nuorten osallistumisesta ja kuulemisesta säädetään nuorisolain 26 §:ssä.

Kuntalain 30 §:ssä säädetään kunnan toimielimistä. Pykälän 1 momentin mukaan kunnassa on oltava valtuuston lisäksi kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Pykälän 2 momentin mukaan valtuusto voi lisäksi asettaa: 1) kunnanhallituksen alaisena toimivia lautakuntia tai niiden sijasta valiokuntia hoitamaan pysyväisluonteisia tehtäviä; 2) johtokuntia liikelaitoksen tai tehtävän hoitamista varten; 3) jaostoja kunnanhallitukseen, lautakuntaan, valiokuntaan ja johtokuntaan.

Kuntalakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 268/2014 vp](#), s. 154-155) 26 §:ää koskevien perustelujen mukaan lasten ja nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien vahvistamiseksi kunnille säädettäisiin velvoite asettaa nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä. Kunnan toiminta ja kunnassa päätettävät asiat koskettavat laajasti lapsia ja nuoria. Nuorisovaltuustot itsessään eivät riittäisi ainoaksi nuorten vaikuttamiskeinoksi, vaan nuorten osallisuutta ja vaikuttamismahdollisuuksia tulee edelleen kehittää myös muutoin. Nuorisovaltuustot tai vastaavat nuorten vaikuttajaryhmät olisivat nuorten vaikuttamis- ja kuulemiskanavia. Ne eivät olisi 30 §:ssä tarkoitettuja kunnan toimielimiä, jotka ovat kunnan viranomaisia ja voivat käyttää julkista valtaa. Nuorisovaltuustolle tai nuorten vaikuttajaryhmälle ei siten voida delegoida toimivaltaa. Ne voivat toimia vapaammin menettelymuodoin, koska kuntalain, hallintolain ja hallintosäännön kokous- ja hallintomenettelyä koskevia säännöksiä ja määräyksiä ei tarvitse soveltaa niissä. Jäsenet eivät myöskään ole 69 §:ssä tarkoitettuja kunnan luottamushenkilöitä, joten he eivät hoida tehtävänsä virkavastuulla. Nuorisovaltuusto tai nuorten vaikuttajaryhmä ei ole naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 4 a §:n 1 momentissa tarkoitettu kunnallinen suunnittelu- ja päätöksentekuelin, joten sen kokoonpanoon ei sovelleta 40 prosentin sukupuolikiintiötä. Tavoitteena kuitenkin on molempien sukupuolten mahdollisimman tasapuolinen edustus.

Edellä mainitussa hallituksen esityksessä ([HE 268/2014 vp](#), s. 155-156) todetaan edelleen, että 26 §:n 1 momentin mukaan kunnanhallituksen on asetettava nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä ja huolehdittava sen toimintaedellytyksistä. Laissa ei säädettäisi nuorisovaltuustoa.

valtuuston kokoonpanosta, valinnasta eikä toimintatavoista yksityiskohtaisemmin, vaan ne jäisivät kunnan päätettäväksi. Kunnat voisivat siten soveltaa käytännössä hyviksi osoittautuneita nuorten vaikuttamisjärjestelmiä ja toimintatapoja. Nuorisovaltuusto voidaan esimerkiksi valita joka vuosi tai joka toinen vuosi kouluissa toimitettavilla vaaleilla, joissa esimerkiksi 13-18-vuotiaat nuoret voivat asettua ehdokkaiksi ja äänestää. Kunnanhallitus voisi hyväksyä nuorisovaltuustolle toimintasäännön, jonka tulisi kuitenkin jättää nuorisovaltuustolle mahdollisuuksia kehittää myös itse toimintaansa haluamaansa suuntaan.

Edellä mainitun hallituksen esityksen ([HE 268/2014 vp](#)) mukaan 26 §:n 2 momentissa kuvattaisiin nuorisovaltuuston tai nuorten vaikuttajaryhmän toimenkuva ja tehtäväkenttä. Vaikuttamisrooli ulottuu kunnan kaikille toimialoille. Nuorisovaltuustolle tulee antaa riittävästi tietoja ja varata vaikuttamismahdollisuus päätösten valmistelussa sekä antaa hyvissä ajoin tiedot ajankohtaisista hankkeista. Nuorisovaltuuston rooliin kuuluu, että se voi myös oma-aloitteisesti ottaa kantaa ja lausua asioista, joiden se arvioi olevan lasten ja nuorten kannalta merkittäviä. Nuorisovaltuusto voi nostaa esiin lapsille ja nuorille tärkeitä asioita ja viedä päätöksentekijöiden tietoon lasten ja nuorten tarpeita ja ajatuksia. Nuorisovaltuusto voi myös seurata ja kehittää lasten ja nuorten osallistumismahdollisuuksia kunnassa. Ehdotetun 90 §:n mukaan hallintosäännössä annettaisiin tarpeelliset määräykset muiden kuin jäsenten läsnäolo- ja puheoikeudesta toimielinten kokouksissa. Läsnäolo- ja puheoikeuden antaminen nuorisovaltuuston edustajalle ainakin valtuuston ja lautakuntien kokouksiin parantaisi tiedonkulkua ja nuorten vaikuttamismahdollisuuksia. *Pykälän 3 momentissa* olisi viittaussäännös nuorisolakiin, jossa olisi edelleen perusteltua säätää lasten ja nuorten kuulemisesta. Kuntalaisissa säädettäisiin nuorisovaltuuston tai vaikuttajaryhmän kautta tapahtuvasta osallistumisesta, mutta nuorisolain sääntelyllä edistettäisiin muita lasten ja nuorten kuulemisen ja osallistumisen tapoja. Siten kuntalain ja nuorisolain sääntelyt täydentäisivät toisiaan.

Nuorisolain (1285/2016) 24 §:n 1 momentin mukaan nuorten mahdollisuudesta osallistua ja vaikuttaa nuorisovaltuustossa tai vastaavassa nuorten vaikuttajaryhmässä säädetään kuntalain (410/2015) 26 §:ssä. *Pykälän 2 momentin* mukaan sen lisäksi, mitä tässä laissa tai muualla laissa säädetään, kunnan ja valtion viranomaisen tulee tarjota ja järjestää nuorille mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa paikallista, alueellista ja valtakunnallista nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn tai heitä tulee muutoin kuulla mainituissa asioissa. Lisäksi nuoria on kuultava heitä koskevissa asioissa.

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 1 §:n mukaan tämän lain tarkoituksena on edistää yhdenvertaisuutta ja ehkäistä syrjintää sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeusturvaa. Lain 3 §:n 1 momentin mukaan sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellosta ja sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisestä säädetään naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986).

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986, tasa-arvolaki) 1 §:n (1329/2014) mukaan tämän lain tarkoituksena on estää sukupuoleen perustuva syrjintä ja edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa sekä tässä tarkoituksessa parantaa naisten asemaa erityisesti työelämässä. Lain tarkoituksena on myös estää sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun perustuva syrjintä.

Tasa-arvolain 3 §:n 5 momentin mukaan *sukupuoli-identiteetillä* tarkoitetaan tässä laissa henkilön kokemusta omasta sukupuolestaan. Pykälän 6 momentin mukaan *sukupuolen ilmaisulla* tarkoitetaan tässä laissa sukupuolen tuomista esiin pukeutumisella, käytöksellä tai muulla vastaavalla tavalla. Pykälän 7 momentin mukaan mitä tässä laissa säädetään sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun perustuvasta syrjinnästä, sovelletaan vastaavasti syrjintään, joka perustuu siihen, että henkilön fyysiset sukupuolta määrittävät ominaisuudet eivät ole yksiselitteisesti naisen tai miehen.

Tasa-arvolain 4 §:n (232/2005) 1 momentin mukaan viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä luoda ja vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Pykälän 2 momentin mukaan erityisesti tulee muuttaa niitä olosuhteita, jotka estävät tasa-arvon toteutumista.

Tasa-arvolain 4 a §:n (232/2005) 1 momentin mukaan valtion komiteoissa, neuvottelukunnissa ja muissa vastaavissa toimielimissä sekä kunnallisissa että kuntien välisen yhteistoiminnan toimielimissä lukuun ottamatta kunnanvaltuustoja tulee olla sekä naisia että miehiä kumpiakin vähintään 40 prosenttia, jollei erityisistä syistä muuta johdu.

Tasa-arvolain 6 c §:n (1329/2014) 1 momentin mukaan viranomaisten tulee ennaltaehkäistä sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun perustuvaa syrjintää tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti.

Tasa-arvolain 7 §:n (1329/2014) 1 momentin mukaan välitön ja välillinen syrjintä sukupuolen perusteella on kielletty.

Tasa-arvolain 7 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan *välittömällä sukupuoleen perustuvalla syrjinnällä* tarkoitetaan tässä laissa naisten ja miesten asettamista eri asemaan sukupuolen perusteella ja 3 kohdan mukaan eri asemaan asettamista sukupuoli-identiteetin tai sukupuolen ilmaisuun perusteella.

Tasa-arvolain 7 §:n 3 momentin 1 kohdan mukaan *välillisellä sukupuoleen perustuvalla syrjinnällä* tarkoitetaan tässä laissa eri asemaan asettamista sukupuoleen, sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun nähden neutraalilta vaikuttavan säännöksen, perusteen tai käytännön

nojalla, jos menettelyn vaikutuksesta henkilöt voivat tosiasiallisesti joutua epäedulliseen asemaan sukupuolen perusteella. Saman pykälän 4 momentin mukaan edellä 3 momentissa tarkoitettu menettely ei kuitenkaan ole syrjintää, jos sillä pyritään hyväksyttävään tavoitteeseen ja valittuja keinoja on pidettävä aiheellisina ja tarpeellisina tähän tavoitteeseen nähden. Pykälän 5 momentin mukaan syrjintä on kielletty riippumatta siitä, perustuuko se henkilöä itseään vai joltakuta toista koskevaan tosiseikkaan tai oletukseen.

Tasa-arvolakia koskevassa hallituksen esityksessä ([HE 57/1985 vp](#), s. 16) todetaan, että syrjivä toimenpide voi kohdistua yksittäiseen naiseen tai mieheen, mutta myös ennalta määräämättömään mies- tai naisjoukkoon. Näin voi käydä esimerkiksi silloin, kun hallinto- tai elinkeinotoiminnassa vahvistetaan sellaisia ohjeita, suosituksia tai menettelytapoja, joita sovellettaessa naiset ja miehet joutuvat eriarvoiseen asemaan. Syrjintänä pidetään 7 §:ssä myös menettelyä, jonka vaikutuksesta naiset ja miehet tosiasiallisesti joutuvat eri asemaan. Päältäpäin tasapuoliselta tuntuva järjestely voi olla syrjinnän kiellon vastainen sen takia, että se tosiasiallisesti vaikuttaa eri tavoin naisiin ja miehiin. Syrjintään voi johtaa esimerkiksi sellaisten edellytysten tai vaatimusten asettaminen työpaikan tai jonkin edun saamiseksi, jotka biologisista tai tosiasiallisista syistä vain toista sukupuolta olevat voivat täyttää taikka jotka ovat luonteenomaisia vain toiselle sukupuolelle.

Yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain muuttamista koskevan hallituksen esityksen ([HE 19/2014 vp](#), s. 108-109) 1 §:ää koskevien perustelujen mukaan tasa-arvolain kyseiseen pykälään ehdotetaan täydennystä, jolla lain tarkoitukseksi lisättäisiin sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun perustuvan syrjinnän estäminen. Lain tarkoitukseen tehtävä täydennys on osa kokonaisuutta, jolla syrjintäsuoja sukupuoli-identiteetin ja sukupuolen ilmaisun perusteella lisättäisiin osaksi tasa-arvolakia.

Edellä mainitun hallituksen esityksen ([HE 19/2014 vp](#), s. 109-110) mukaan lain 3 §:ää koskevissa perusteluissa todetaan, että *sukupuoli-identiteetillä* tarkoitettaisiin ehdotetussa 5 momentissa mukaan henkilön kokemusta omasta sukupuolestaan. Henkilötunnuksesta ilmenevä sukupuoli on ihmisen virallinen, juridinen sukupuoli. Useimpien ihmisten sukupuoli-identiteetti vastaa heille syntymässä määriteltyä sukupuolta. Sukupuoli-identiteetti on kuitenkin aina yksilöllinen, eikä se välttämättä ole sama kuin henkilölle syntymässä määritelty sukupuoli. Syntymässä miespuoliseksi määritelty henkilö voi kokea olevansa nainen tai naispuoliseksi määritelty henkilö voi kokea olevansa mies. Tästä käytetään Suomessa tavallisesti käsitettä transsukupuolisuus. Henkilö voi myös kokea olevansa esimerkiksi sukupuoleton tai osittain nainen ja osittain mies. Tällaista sukupuolten välillä olemista tai sukupuolten kahtiajaosta poikkeavaa sukupuoli-identiteettiä kuvataan toisinaan Suomessa ilmaisulla transgender tai muunsukupuolinen. Sukupuoli-identiteetti on syvä ja pysyväisluonteinen kokemus. Sukupuolen ilmaisu olisi ehdotetun 6 momentin mukaan sukupuolen tuomista esiin pukeutumisella, käytöksellä tai muulla vastaavalla

tavalla. Sukupuolen ilmaisu on yksilöllistä. Sukupuoli-identiteetin ja sukupuolen ilmaisun määrittelyjä täydennettäisiin ehdotetussa *7 momentissa* toteamuksella, jonka mukaan mitä säädetään sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun perustuvasta syrjinnästä, sovelletaan vastaavasti siihen, että henkilön fyysiset sukupuolta määrittävät ominaisuudet eivät ole yksiselitteisesti naisen tai miehen. Tällä täydennyksellä selvennettäisiin, että intersukupuolisuuteen perustuva syrjintä ja sen ennaltaehkäisy ovat tasa-arvolain säännösten piirissä.

Edellä mainitun hallituksen esityksen ([HE 19/2014 vp](#), s. 118-119) 6 c §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan säännös sisältäisi veloitteen ennaltaehkäistä sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun perustuvaa syrjintää ja veloitteen ottaa tämä huomioon työnantajan ja oppilaitoksen tasa-arvosuunnitelmia valmisteltaessa ja tasa-arvoa edistävästä toimenpiteistä päätettäessä. Säännös täydentäisi lain 4, 4 a, 5, 5 a, 6 ja 6 a §:n sekä ehdotetun uuden 6 b §:n veloituksia, jotka on säädetty naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistämiseksi. Jatkossa säännökset yhdessä muodostavat kokonaisuuden, jonka ajatuksena on, että tasa-arvoa edistetään ottaen huomioon virallisen sukupuolen lisäksi myös sukupuoli-identiteettiin ja sukupuolen ilmaisuun perustuvan syrjinnän ennaltaehkäisy. Erillisen säännöksen lisääminen on tarpeellista, koska nykyisten säännösten laajentaminen edellyttäisi säännösten perusteellista muokkaamista. Monet konkreettiset veloitteet ovat suunniteltuja ja perusteltuja nimenomaan naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistämiseksi. Näin on esimerkiksi kiintiösäännöksen osalta. Sukupuolivähemmistöön kuuluvien yksityisyyttä tulee kunnioittaa, eikä tasa-arvon edistäminen tarkoita sitä, että ryhdyttäisiin selvittämään ihmisten sukupuoli-identiteettejä tai sukupuolen ilmaisuja. Syrjintää voidaan kuitenkin ennaltaehkäistä pitämällä huolta, että ihmisten erilaisia sukupuoli-identiteettejä ja sukupuolen ilmaisun tapoja kunnioitetaan.

Edellä mainitun hallituksen esityksen ([HE 19/2014 vp](#), s. 120-121) mukaan sukupuoli-identiteetti tai sukupuolen ilmaisu ovat yksityisyyden piiriin kuuluvia asioita, eivätkä ne välttämättä ole muiden ihmisten tiedossa. Jotta välitön syrjintä voisi perustua henkilön sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun, syrjintään syyllistyneellä tulee olla tieto tai havainto tästä. Tieto voisi perustua esimerkiksi siihen, että syrjintään syyllistyneelle on kerrottu tietoja henkilön sukupuoli-identiteetistä tai sukupuolen ilmaisusta. Havainto voisi olla kyseessä esimerkiksi silloin, kun henkilön sukupuoli-identiteetti tai sukupuolen ilmaisu on nähtävissä päällepäin.

Tasa-arvolain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen ([HE 195/2004 vp](#), s. 21-22) 4 §:ää koskevista perusteluista todetaan, että sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi on kysymys paitsi edistämistavoitteen omaksumisesta myös veloitteista tasa-arvon edistämistä koskevien ja -menetelmien kehittämiseen ja omaksumiseen. Viranomaisen tulee kaikessa toiminnassaan edistää sukupuolten tasa-arvoa. Tasa-arvon edistämistä koskevaa velvollisuutta tarkennetaan hallinnon kehittämistä koskevalla veloitteella. Viranomaisen on luotava ja vakiinnutettava sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen viranomaisen

toiminnassa. Tasa-arvon edistäminen tulee rakentaa hallinnon rutiineihin ja menettelyihin niin, että tasa-arvon edistämisen edellytykset turvataan viranomaistoiminnan kaikissa vaiheissa.

Hallintolain 6 §:n mukaisiin hallinnon oikeusperiaatteisiin kuuluu muun ohessa suhteellisuusperiaate. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

Tasa-arvovaltuutetun lausunnon [TAS/331/2018](#), 15.8.2018 (Kiintiösäännös ja transsukupuoliset ihmiset) mukaan sosiaali- ja terveysministeriö oli pyytänyt tasa-arvovaltuutetulta kannanottoa transsukupuolisten ihmisten sijoittumisesta valtionhallinnon toimielinten sukupuolikiintiöihin. Ministeriöltä oli kysytty valtioneuvoston asettamaan toimikuntaan liittyen, miten transsukupuoliset ihmiset asettuvat sukupuolikiintiöihin. Tasa-arvovaltuutetun mukaan kiintiösäännöksen (4 a §) perustavoitteena on, että naiset ja miehet voivat tasaveroisesti osallistua yhteiskunnalliseen suunnitteluun ja päätöksentekoon. Tasa-arvolain 6 c §:ssä on viranomaisille asetettu velvoite ennaltaehkäistä sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun perustuvaa syrjintää. Säännös täydentää lain 4 ja 4 a §:n velvoitteita, jotka on säädetty naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistämiseksi. Tasa-arvovaltuutetun käsityksen mukaan myös transsukupuoliset ihmiset asettuvat sukupuolikiintiöihin juridisen sukupuolen mukaan. Poikkeuksena voi kuitenkin olla tilanne, jossa transsukupuolisen henkilön juridisen sukupuolen vahvistaminen on kesken; silloin hänet voidaan ottaa huomioon sukupuoli-identiteetin mukaisessa nais- tai mieskiintiössä, vaikka henkilötunnus ei olisi vielä muuttunut. Koska tieto henkilön transsukupuolisuudesta kuuluu yksityisyyden piiriin, on tärkeää huomata, että aloitteen asiassa pitää tulla transsukupuoliselta henkilöltä itseltään. Nykyinen kiintiösäännös ei tunnusta ns. kolmatta sukupuolta, sukupuolettomuutta tai muunsukupuolisuutta. Henkilöt, joilla on tällainen sukupuoli-identiteetti, asettuvat sukupuoli-kiintiöihin juridisen sukupuolensa mukaisesti.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan päätöksessä diaarinumero 924/2020, 20.12.2021 (ei lainvoimainen) käsiteltiin sukupuoli-kiintiöitä yliopiston valintakokeessa. Tasa-arvovaltuutettu oli katsonut hakemuksessaan, että yliopiston valintakokeessa käyttämät sukupuoli-kiintiöt olivat tasa-arvolaissa kiellettyä sukupuoleen perustuvaa syrjintää. Lautakunta totesi, että yliopiston menettely opiskelijavalinnassa asetti opiskelupaikkaa hakevan henkilön epäedulliseen asemaan välittömästi sukupuolen perusteella. Menettely oli ongelmallista myös sukupuoli-identiteetiltään muunsukupuolisten kannalta, koska tasa-arvolain mukaan syrjintä sukupuoli-identiteetin tai sukupuolen ilmaisun perusteella on kielletty. Tasa-arvolain esitöiden mukaan valinnan koulutukseen tulee perustua yksilöllisiin, ei sukupuoleen liittyviin seikkoihin. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta totesi lisäksi muun ohessa, että erityistoimet tasa-arvon edistämiseksi eivät tarkoita sitä, että tiettyyn ammattiin tähtäävään koulutukseen olisi otettava yhtä monta miestä ja naista.

2 Kaupunginhallituksen selvitys

Helsingissä yhtenä nuorisoneuvoston osallistumisen muotona on otettu käyttöön nuorisoneuvoston keskuudestaan valitsemien edustajien osallistuminen kaupungin toimialalautakuntien kokouksiin. Kantelun kohteena oleva päätös koskee linjauksia, joita sovelletaan tällaisessa osallistumisen muodossa. Tällainen osallistumisen muoto ei ole laissa säädetty eikä laista ole johdettavissa nuorisoneuvoston jäsenille oikeutta olla läsnä toimielinten kokouksissa. Kaupungilla on näin ollen toimivalta erikseen päättää läsnäolo- ja puheoikeudesta sekä niiden mahdollisista rajoituksista ja ehdoista. Päätöksenteossa on luonnollisesti otettava huomioon hallinnon oikeusperiaatteet ja muu kuntaa velvoittava lainsäädäntö, eli esimerkiksi ehtojen ja rajoitusten tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden.

Kaupunginhallitus päätti yhtenä linjauksena lautakuntaosallistumiselle, että edustajat valitaan kuhunkin toimielimeen kolmen henkilön ryhmäksi, josta vuorotellen yksi osallistuu kokouksiin. Tässä ryhmässä molempia sukupuolia tulisi olla vähintään yksi. Päätöksen perusteluissa todetaan, että sukupuolikiintiöt eivät suoraan sovellu edustajien valintaan. Perusteluissa kuitenkin lisäksi todetaan, että tasa-arvolain tarkoituksena on, että kunnan toiminnassa mahdollisimman laajasti otetaan huomioon sukupuolten tasa-arvo, minkä vuoksi päätöksessä on päädytty kiintiöön. Tasa-arvolain mukaan viranomaisen velvollisuus on kaikessa toiminnassaan edistää ja varmistaa tasa-arvon toteutumista. Sukupuolikiintiön asettaminen on tässä tilanteissa perusteltu toimintatapa, joilla varmistetaan tasa-arvon edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa.

Kaupunginhallituksen päätös ei vaikuta nuorten mahdollisuuteen asettua ehdolle ja tulla valituksi nuorisoneuvostoon. Päätöksen tavoitteena sen sijaan on varmistaa, että vaaleilla valituksi tulleet nuorisoneuvoston jäsenet pääsevät tasa-arvoisesti vaikuttamaan kunnan toimintaan. Kantelijan kuvaama tilanne, jossa sukupuolikiintiö vaikuttaa demokratiaa ehkäisevästi valittaviin henkilöihin, on samanlainen kuin kaupunginvaltuuston valitessa muiden kaupungin toimielinten jäseniä. Valtuuston on, vaikkakin sillä on tarvittaessa vaalitoimitusten kautta toimivalta valita toimielinten jäsenet, otettava huomioon tasa-arvolaisissa säädetty sukupuolten tasa-arvo. Tämä ei ole tasa-arvolain sääntelyn demokratiaa ehkäisevä tai jotakuta välillisesti syrjivä sivutuote, vaan koko tasa-arvolain sukupuolikiintiöiden tarkoitus. Kaupunginhallituksen päätös ei myöskään johda tasa-arvolain 7 §:ssä tarkoitettuun syrjintään. Kaupunginhallituksen päätöksellä päinvastoin taataan sekä naisille että miehille yhtäläiset mahdollisuudet tulla valituksi nuorisoneuvoston edustajaksi toimialalautakuntaan. Päätöksessä ei ole asetettu nuorisoneuvoston lautakuntaedustajalle sellaisia vaatimuksia, jotka ovat biologisista tai muista syistä ominaisia tai tavanomaisia vain toisen sukupuolen edustajille, tai jotka vain toisen sukupuolen edustajat voivat täyttää. Kaupunginhallituksen päätöksen johdosta nuorisoneuvoston jäsenet eivät joudu toista epäedullisempaan asemaan sukupuolen perusteella.

3 Nuorisoneuvoston kannanotto

Nuorisoneuvosto oudoksuu sitä, että kaupunginhallitus pitää sukupuolikiintiöiden soveltamista hyvänä toimintatapana silloin kun yksikään nuori, johon kyseisiä sukupuolikiintiöitä sovelletaan, ei ole asiasta kaupunginhallituksen kanssa samaa mieltä. Mikäli kaupunginhallitus aikoo asettaa nuorisoneuvoston osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin ehtoja tai rajoituksia, olisi hyvän hallinnon periaatteiden kannalta tärkeää, että kaupunginhallitus ottaa nuorisoneuvoston esittämät kannanotot huomioon.

Sukupuolikiintiöt tuottavat tilastollisen sukupuolten välisen tasa-arvon, jolla kaupunginhallituksen selvityksen perusteella kaupunki täyttää tasa-arvolain mukaisen tasa-arvon edistämisehdollisuuden. Tämän tilastollisen lopputuloksen saavuttamisen takana ei ole kuitenkaan yhtään todellista edistystä sukupuolten välisessä tasa-arvossa, vaan ilmeisen räikeää demokraattisten prosessien sivuuttamista ja tiettyjen henkilöiden suosimista heidän sukupuolensa perusteella. Kaupunginhallituksen päätös vaikuttaa nuorten mahdollisuuteen päästä viemään nuorten ajatuksia ja mielipiteitä kaupungin toimialalautakuntiin. Päätös asettaa nuorisoneuvoston lautakuntaedustajien valinnasta toimitetussa vaalissa eniten ääniä saaneet sellaiseen asemaan, jossa he eivät tule valituksi siihen tehtävään äänimääränsä perusteella, kuten heidän kuuluu. Sukupuolikiintiöiden alkuperäisen tarkoituksen ja historian kannalta nuorisoneuvosto pitää ironisena sitä, että kantelun taustalla olleissa vaalitoimituksissa on molemmissa sukupuolikiintiöiden johdosta valittu miespuolinen henkilö lautakuntaedustajaksi enemmän ääniä saaneen naispuolisen henkilön, ellei useammankin ohi. Edustuksellisessa demokratiassa on luottamustehtäviin valittava henkilöitä heidän saamansa luottamuksen perusteella sukupuoleen katsomatta.

Kaupunginhallitus ei ole oikeuskanslerinvirastolle antamansa selvityksen valmistelussa katsonut aiheelliseksi pyytää nuorisoneuvoston lausuntoa, koska kantelija on nuorisoneuvoston jäsen. Kantelija on kuitenkin tehnyt kantelun yksityishenkilönä, ei tehtävänsä puolesta. Kantelu on osittain nuorisoneuvoston kannanottojen ja eräiden lautakuntaedustajien valinnasta jätettyjen eriävien mielipiteiden mukainen. Nuorisoneuvosto ei kuitenkaan ole kehottanut kantelijaa tekemään kantelua eikä muutoinkaan osallistunut kantelun tekemiseen. Koska kanteluasian ratkaisulla voi kuitenkin olla huomattava vaikutus nuorisoneuvoston toimintaan, kaupunginhallituksen olisi pitänyt varata nuorisoneuvostolle mahdollisuus lausua mielipiteensä asiasta.

4 Kantelijan vastine

Nuorisoneuvosto on esittänyt puheenjohtajansa kautta kritiikkiä sukupuolikiintiöiden soveltamiseen. Sukupuolikiintiöissä olennaista on juridisten sukupuolten korostuminen, koska sukupuolikiintiöt perustuvat kahteen juridiseen sukupuoleen, eikä erilaisten sukupuoli-identiteettien laa-

jaan kirjoon. Helsingin kaupungin suunnitelmassa sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi Helsingin kaupungin palveluissa ja toiminnassa 2019–2021 todetaan, että Helsinki haluaa edistää kaikkien sukupuolten tasa-arvoa ja ihmisoikeuksia. Suunnitelman mukaan kaiken tasa-arvotyön tärkein tavoite on, että Helsinki kehittyy sellaiseksi kaupungiksi, jossa kaikkia sukupuolia, sukupuoli-identiteettejä ja sukupuolen ilmaisuja edustavat ihmiset saavat näkyä, kuulua, osallistua ja toimia tasa-arvoisina kaupunkilaisina ilman suoraa tai välillistä syrjintää. Sukupuolikiintiöiden soveltamisella nuorisoneuvoston toimintaan Helsingin kaupunki korostaa binääristä sukupuoli-käsitystä ja toimii oman tasa-arvotyönsä tärkeimmän tavoitteen vastaisesti.

5 Tasa-arvovaltuutetun lausunto

Tasa-arvovaltuutettu on antamassaan lausunnossa viitannut aiemmin (16.2.2021) yksityishenkilölle antamaansa vastaukseen (TAS/34/2021), jossa oli käsitelty kysymystä Helsingin nuorisoneuvoston edustajien valinnasta toimialalautakuntiin. Vastauksessaan tasa-arvovaltuutettu oli todennut muun ohessa, että hänen toimivaltansa lainvalvojana rajoittuu tasa-arvolain noudattamisen valvontaan. Havaitessaan, että tasa-arvolaisissa säädettyjä velvoitteita ei noudateta tai että lain säännöksiä muutoin rikotaan, tasa-arvovaltuutettu pyrkii ohjeilla ja neuvoilla siihen, että lainvastaista menettelyä ei jatketa tai uusita. Tasa-arvovaltuutettu ei voi toimivaltansa puitteissa ottaa kantaa muun lainsäädännön noudattamiseen.

Nuorisovaltuustoon ei sovelleta tasa-arvolain mukaista sukupuolikiintiötä. Sen vuoksi tasa-arvovaltuutettu ei voi ottaa kantaa siihen, miten sukupuolten edustus nuorisovaltuustossa tai valittaessa jäseniä toimialalautakuntiin on järjestetty. Mikään ei kuitenkaan estä, jos niin halutaan, ulottamasta kiintiösäännöstä muihinkin kuin tasa-arvolaisissa tarkoitettuihin toimielimiin. On otettava huomioon, että kiintiösäännös toimii molempien sukupuolien eduksi.

Tasa-arvovaltuutettu oli lisäksi edellä mainitussa vastauksessaan todennut, että asianomainen voi niin halutessaan antaa asiasta palautetta Helsingin kaupunginhallituksen jäsenille. Tasa-arvovaltuutetulla ei ole toimivaltaa myöskään varsinaiseen lain sisältöön puuttumiseen kuten esimerkiksi kiintiösäännöksen muuttamiseen tasa-arvolaisissa. Lainsäädäntövaltaa Suomessa käyttää perustuslain mukaan eduskunta ja kansalaisille laeissa säädettyjä oikeuksia ja velvollisuuksia voidaan muuttaa vain eduskunnan toimesta. Lakimuutokset on mahdollista saattaa eduskunnassa vireille hallituksen esityksellä, kansanedustajan lakialoitteella tai kansalaisaloitteella (www.kansalaisaloite.fi). Tasa-arvolain säännösten kehittämisestä ja muuttamisesta vastaa sosiaali- ja terveysministeriö.

6 Kantelijan vastine tasa-arvovaltuutetun lausunnosta

Nuorisoneuvoston lautakuntaedustajien valitsemiseksi kasvatus- ja koulutuslautakuntaan toimitussa vaalissa miespuolinen ehdokas A sai 8 ääntä. Naispuoliset ehdokkaat B, C, D ja E kukin saivat 19, 16, 16 ja 9 ääntä. Vaalitoimituksen ainoa miespuolinen ehdokas, ehdokas A, sai vähiten ääniä. Ehdokas A tuli kuitenkin valituksi kiintiösäännöksen johdosta. Vaalitulokset sivuutti ehdokkaiden C, D ja E saamat äänet.

Nuorisoneuvoston lautakuntaedustajien valitsemiseksi sosiaali- ja terveyslautakuntaan toimitussa vaalissa miespuolinen ehdokas F sai 5 ääntä. Naispuoliset ehdokkaat G, H, I ja J kukin saivat 19, 18, 9 ja 6 ääntä. Vaalitoimituksen ainoa miespuolinen ehdokas, ehdokas F, sai vähiten ääniä. Ehdokas F tuli kuitenkin valituksi kiintiösäännöksen johdosta. Vaalitulokset sivuutti ehdokkaiden I ja J saamat äänet.

Nuorisoneuvosto katsoi, että sukupuolikiintiöt ovat johtaneet tasa-arvoisissa kiellettyyn syrjintään. Jokainen kokouksessa läsnä ollut nuorisoneuvoston jäsen jätti kiintiösäännöksen soveltamisen johdosta eriävän mielipiteen nuorisoneuvoston päätöksiin 9.1.2021 § 13 ja 16.

Helsingin kaupunginhallituksen päätös sukupuolikiintiöiden soveltamisesta on johtanut siihen, että vaalitoimituksessa enemmän ääniä saanut ehdokas sivuutetaan kiintiösäännöksen perusteella ja nuorisoneuvoston lautakuntaedustajaksi valitaan vähemmän ääniä saanut, eri sukupuolta oleva ehdokas. Edellä mainitun perusteella sukupuoli vaikuttaa nuorisoneuvoston lautakuntaedustajan tehtävään, ja siten myös muun muassa taloudellisten etuuksien, kuten kokouspalkkioiden saamiseen. Kiintiösäännös asettaa ehdokkaan epäedulliseen asemaan välittömästi sukupuolen perusteella. Sukupuolikiintiöiden soveltaminen on myös ongelmallista identiteetiltään muunsukupuolisen kannalta.

Kantelija ilmaisee tyytymättömyytensä tasa-arvovaltuutetun lausuntoon.

7 Arviointi

7.1 Kysymyksenasettelu

Kantelu koskee kysymystä siitä, onko Helsingin kaupunginhallitus voinut edellyttää nuorisoneuvostoa soveltamaan sukupuolikiintiöitä neuvoston valitessa keskuudestaan edustajia kaupungin toimialalautakuntiin. Kaupunginhallituksen päätöksen mukaan nuorisoneuvoston jokaiseen toimialalautakuntaan valitsemasta kolmesta edustajasta molempia sukupuolia tulisi olla vähintään yksi.

Asiassa on arvioitavana, voidaanko kaupunginhallituksen nuorisoneuvostolta edellyttämien sukupuolikiintiöiden soveltamista pitää tasa-arvolain mukaisena ja voidaanko sen katsoa edistävän naisten ja miesten välistä tasa-arvoa sekä estävän ja ennaltaehkäisevän sukupuoleen, sukupuoli-identiteettiin tai sukupuoli-ilmaisuuun perustuvaa syrjintää. Asiassa on kantelun perusteella toisaalta arvioitavana myös kysymys siitä, voidaanko sukupuolikiintiöiden soveltamisen edellyttämisen katsoa olevan tasa-arvolaisissa kiellettyä syrjintää.

7.2 Yleistä nuorisoneuvoston valinnasta ja toiminnasta

Nuorisoneuvosto on kuntalaissa tarkoitettu nuorten vaikutuskanava tai vaikuttajaryhmä, joka kuntalain 26 §:ssä määritellään nuorisovaltuustoksi, mutta josta voidaan käyttää muitakin nimiä, kuten nuorisoedustajisto, nuorisoparlamentti ja nuorisoneuvosto.¹ Kuntalain 26 §:n mukaisesti kunnanhallituksen on asetettava nuorisoneuvosto ja huolehdittava sen toimintaedellytyksistä. Kuntalaissa ei säädetä nuorisoneuvoston kokoonpanosta, valinnasta eikä toimintatavoista yksityiskohtaisemmin, vaan nämä jäävät kunnan päätettäväksi. Lain esitöiden [HE 268/2014 vp](#) mukaan nuorisoneuvosto voidaan esimerkiksi valita joka vuosi tai joka toinen vuosi kouluissa toimitettavilla vaaleilla, joissa esimerkiksi 13-18-vuotiaat nuoret voivat asettua ehdokkaiksi ja äänestää.

Nuorisovaltuustot ja -neuvostot edustavat kunnan nuoria kunnallisessa päätöksenteossa. Nuorisoneuvostolle on kuntalain 26 §:n mukaisesti annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun, toteuttamiseen ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä kunnan asukkaiden hyvinvointiin, terveyteen, opiskeluun, elinympäristöön, asumiseen tai liikkumiseen sekä muissakin asioissa, joiden nuorisovaltuusto arvioi olevan lasten ja nuorten kannalta merkittäviä. Nuorisoneuvosto tulee ottaa mukaan lasten ja nuorten osallistumisen ja kuulemisen kehittämiseen kunnassa.

Nuorisoneuvoston tehtävänä on tuoda nuorten ääni kuuluviin, ottaa kantaa ajankohtaisiin asioihin sekä tehdä aloitteita ja kannanottoja. Nuorisovaltuutetut vaikuttavat kuntien lautakunnissa ja muissa toimielimissä. Yhä useammalla nuorisovaltuustolla on puhe- ja läsnäolo-oikeus lautakunnissa ja kunnanvaltuustossa.²

¹ <http://www.nuva.fi/mika-nuorisovaltuusto>

² <http://www.nuva.fi/mika-nuorisovaltuusto>

7.3 Helsingin nuorisoneuvostosta

Myös Helsingin nuorisoneuvoston jäsenet valitaan vaaleilla. Nuorisoneuvoston sivustolla³ neuvoston vaaleja ja valintaprosessia vuosina 2019 ja 2021 on kuvattu seuraavasti:

Helsingin nuorisoneuvosto (ruots. Helsingfors ungdomsråd; engl. Helsinki Youth Council) on kuntalain edellyttämä nuorten vaikuttamiselin. Se on joka toinen vuosi vaaleilla valittava kolmenkymmenen 13–17-vuotiaan helsinkiläisnuoren vaikuttajaryhmä, joka huolehtii siitä, että nuoria kuunnellaan Helsingin päätöksenteossa sekä kaupungin eri toimialojen toiminnan suunnittelussa, toteuttamisessa ja seurannassa. - - - Vuoden 2019 neuvostossa jäseniä oli ensimmäistä kertaa kolmekymmentä aiemman kahdenkymmenen sijaan. Vuoden 2019 vaaleissa ehdokkaita oli 72, äänestysprosentti oli 35,4% ja ääniä annettiin yhteensä 9396.

Syksyllä 2021 nuorisoneuvoston vaaleissa oli ehdolla kaiken kaikkiaan 74 nuorta eri puolilta Helsinkiä ja nuorisoneuvostoon valittiin 30 edustajaa kaksivuotiselle kaudelle 2022-2023. Uusi nuorisoneuvosto aloittaa toimikautensa 1. tammikuuta 2022. Vaaleissa oli kaiken kaikkiaan 28 538 äänioikeutettua nuorta ja ääniä annettiin yhteensä 10 799. Äänestysprosentti kipusi 38,1 prosenttiin, kun se edellisissä vaaleissa vuonna 2019 oli 35,4%. - - -

Helsingin kaupungin tarkastusvirasto on 26.3.2021 laatinut arviointimuiston⁴ nuorten vaikuttamismahdollisuuksien toteutumisesta (2020). Arviointimuiston mukaan nuorisoneuvoston edustajien läsnäolo- ja puheoikeutta toimialalautakunnissa kokeiltiin kevätkaudella 2019. Toimialalautakuntia ovat kasvatus- ja koulutuslautakunta, kaupunkiympäristölautakunta, kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunta sekä sosiaali- ja terveyslautakunta. Kokeilun tarkoituksena oli parantaa nuorisoneuvoston ja nuorten kuulemistä sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Kokeilusta tehdyn arvioinnin mukaan suurimman osan arviointikyselyyn osallistuneista nuorisoneuvoston, luottamushenkilöiden sekä kaupungin työntekijöiden ja viranhaltijoiden mielestä kokeilu oli onnistunut hyvin. Onnistuneen kokeilun myötä Helsingin kaupunginhallitus on 24.6.2019 päättänyt antaa nuorisoneuvoston edustajille pysyvän puhe- ja läsnäolo-oikeuden toimialalautakuntien kokouksiin. Arviointimuistiossa on käsitelty muun ohessa nuorisoneuvoston edustajien toimintaa toimialalautakunnissa seuraavasti:

Nuorisoneuvostoa edusti lautakunnissa pöytäkirjojen mukaan yhteensä 18 eri henkilöä vuonna 2020. Kasvatus- ja koulutuslautakunnassa vuorotteli yhteensä neljä eri nuorisoneuvoston jäsentä, kaupunkiympäristölautakunnassa kuusi, kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunnassa kolme sekä sosiaali- ja terveyslautakunnassa viisi. Samat henkilöt eivät osallistuneet eri toimialojen lautakuntatyöskentelyyn. Arvioinnissa tehdyn päätelmän mukaan nuorisoneuvoston jäsenet ovat siis pöytäkirjatietojen perusteella vuorotelleet lautakunnissa varsin tasapuolisesti. - - -

³ <https://ruuti.munstadi.fi/nuorisoneuvosto/>
<https://nuorten.helsinki/yleinen/uusi-nuorisoneuvosto-ja-ruutibudjetti-julkistettiin-ruutigaalassa/>

⁴<https://www.arviointikertomus.fi/sites/default/files/pdf/article-memo/2021/Arviointimuistio%20Nuorten%20vaikuttamismahdollisuuksien%20toteutuminen.pdf>

Kaikki nuorisoneuvoston vuonna 2020 kasvatus- ja koulutuslautakuntaan ja sosiaali- ja terveystieteiden lautakuntaan valitsemat edustajat olivat naisia, joten kaupunginhallituksen linjaus sukupuolten tasa-arvosta lautakuntaedustuksessa ei siis toteutunut kyseisten lautakuntien edustajien valinnassa. Yksi kolmesta kulttuuri- ja vapaa-aikalautakuntaedustajaksi valitusta nuorisoneuvoston jäsenestä oli mies ja yksi kaupunkiympäristö- ja koulutuslautakuntaan valitusta nainen, joten kaupunginhallituksen linjaus toteutui näiden lautakuntaedustajien osalta. - - -

Lautakuntien pöytäkirjojen mukaan kokouksiin ovat osallistuneet muitakin nuorisoneuvoston jäseniä kuin nuorisoneuvoston valitsemat lautakuntaedustajat. Kaikki kasvatus- ja koulutuslautakunnan kokouksiin osallistuneista neljästä nuorisoneuvoston edustajasta ovat olleet naisia. Muissa lautakuntaedustajissa on ollut mukana sekä naisia että miehiä.⁵ - - -

Helsingin nuorisoneuvosto on useissa kannanotoissaan (muun muassa 28.8.2019 ja alkuvuonna 2020⁶) ilmoittanut vastustavansa sukupuolikiintiötä nuorisoneuvoston toiminnassa, mukaan lukien lautakuntaedustajien valinnassa. Kannanotoissa on todettu Helsingin vakinaistaneen nuorisoneuvoston puhe- ja läsnäolo-oikeudet lautakunnissa, mikä on suuri edistysaskel. Ongelmakohtaksi on kuitenkin havaittu edustajien valinnan sukupuolikiintiöt: Sekä miehiä että naisia tulee valita vähintään yksi jokaiseen lautakuntaan. Nuorisoneuvoston mukaan ensimmäinen ongelma on, miten muunsukupuolisia tulisi kohdella. Joissakin tilanteissa muunsukupuolisen henkilön edustus lautakunnassa saatetaan joutua epäämään vain, koska hänet epäoikeudenmukaisesti lokeroidaan hänen ihmisarvoaan loukkaavalla tavalla. Sukupuolikiintiöt eivät myöskään tunnusta osaamista ja motivaatiota, mikä on toinen ongelma. Nuorisoneuvoston mielestä on kestävämpää myös pakottaa ketään lautakuntaedustajaksi vain sukupuolen tähden. Nuorisoneuvosto katsoo kaikenmuotoiset sukupuolikiintiöt tarpeettomiksi omassa toiminnassaan ja esittää, että nykyiset sukupuolikiintiöt puretaan ja uusien luomista vältetään.

7.4 Arviointi tasa-arvolain ja sukupuolikiintiöiden soveltamisesta nuorisoneuvoston edustajiin toimialalautakunnissa

Tasa-arvolain tarkoituksena on estää sukupuoleen perustuva syrjintä ja edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa. Lain tarkoituksena on myös estää sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun perustuva syrjintä. Lain mukaan viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä luoda ja vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Viranomaisten tulee myös ennaltaehkäistä sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun perustuvaa syrjintää tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti.

⁵ Arviointimuistiossa on tuotu esille, että edustajien sukupuoli on arvioinnissa päätelty edustajan nimestä ja tarvittaessa kuvasta, joten tiedot voivat olla joidenkin edustajien osalta virheellisiä. Nainen-mies-jako ei ota huomioon sitä, että osa nuorisoneuvoston edustajista voi olla muunsukupuolisia.

⁶ <https://ruuti.munstadi.fi/helsingin-nuorisoneuvosto-sukupuolikiintiöt-eivät-kuulu-nuorisovaikuttamiseen/>

Säännökset sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun perustuvan syrjinnän estämisestä on lisätty tasa-arvolakiin lailla 1329/2014. Lain esitöiden ([HE 19/2014 vp](#)) mukaan 6 c §:n säännös täydentäisi lain 4, 4 a, 5, 5 a, 6 ja 6 a §:n sekä ehdotetun uuden 6 b §:n velvoitteita, jotka on säädetty naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistämiseksi. Jatkossa säännökset yhdessä muodostaisivat kokonaisuuden, jonka ajatuksena on, että tasa-arvoa edistetään ottaen huomioon virallisen sukupuolen lisäksi myös sukupuoli-identiteettiin ja sukupuolen ilmaisuun perustuvan syrjinnän ennaltaehkäisy. Huomautan, että lain 4 a §:ssä säädettyyn kiintiösäännökseen ei tämän lainmuutoksen yhteydessä sinällään ole puututtu.

Kuntalain esitöissä ([HE 268/2014 vp](#)) on nimenomaisesti todettu, että nuorisoneuvosto ei ole tasa-arvolain 4 a §:n 1 momentissa tarkoitettu kunnallinen suunnittelu- ja päätöksentekuelin, joten sen kokoonpanoon ei sovelleta 40 prosentin sukupuolikiintiötä. Esitöiden mukaan tavoitteena kuitenkin on molempien sukupuolten mahdollisimman tasapuolinen edustus.

Helsingin kaupunginhallitus on antamassaan selvityksessä tuonut esille, että nuorisoneuvoston osallistumisen muotona on otettu käyttöön nuorisoneuvoston keskuudestaan valitsemien edustajien osallistuminen kaupungin toimialalautakuntien kokouksiin. Kaupunginhallituksella on käsityksensä mukaan toimivalta erikseen päättää nuorisoneuvoston jäsenten läsnäolo- ja puheoikeudesta toimialalautakunnissa sekä näiden oikeuksien mahdollisista rajoituksista ja ehdoista. Kaupunginhallitus on toisaalta todennut, että sukupuolikiintiöt eivät sinällään suoraan sovellu edustajien valintaan.

Totean, että Helsingin nuorisoneuvoston jäsenet valitaan edellä kuvatuin tavoin avoimilla vaaleilla, joihin voi asettua ehdokkaaksi kuka tahansa 13-17 -vuotias henkilö. Tasa-arvolaki ei rajoita vaaleissa valittavan nuorisoneuvoston kokoonpanoa, vaan kokoonpano määräytyy äänestystulosten perusteella. Äänestyksen päätyttyä ja vaalituloksen selvittyä kaupunginhallitus vahvistaa nuorisoneuvoston kokoonpanon.

Kaupunginhallituksen näkemys toimivallastaan asettaa rajoituksia ja ehtoja nuorisoneuvoston lautakuntaedustajille myönnettyihin läsnäolo- ja puheoikeuksiin on sinällään muodollisesti oikea. Katson, että kaupunginhallituksen olisi kuitenkin mainittua päätös- ja harkintavaltaa käyttäessään tullut ottaa huomioon nuorisoneuvoston toiminnalle kuntalaissa säädetty tarkoitus osallistaa nuoria ja antaa heille mahdollisuus vaikuttaa heitä koskeviin asioihin. Näkemykseni mukaan kaupunginhallituksen olisi myös päätöksenteossaan tullut antaa erityistä merkitystä kunta- ja nuorisolain säännöksille nuorten kuulemisesta sekä kuulemisen tuloksille.

Nuorisoneuvoston käytännön toiminta on käsillä olevassa kanteluasiassa konkretisoitunut neuvoston edustajien osallistumiseen lautakuntien työskentelyyn. Lautakuntatyöskentely on Helsingin kaupungin tarkastusviraston arviointimuistiossa havaittu onnistuneeksi ja hyödylliseksi

toimintatavaksi sekä kaupungin että nuorisoneuvoston näkökulmasta. Nuorisoneuvosto on kannanotoissaan jo vuodesta 2019 alkaen tuonut esille selkeän näkemyksensä siitä, ettei se kannata sukupuolikiintiöiden soveltamista nuorisoneuvoston toimintaan. Kaupunginhallitus ei ole muuttanut linjaustaan. Kaupunginhallitus ei ole myöskään kanteluasian käsittelyä varten oikeuskanslerinvirastolle toimittamansa selvityksen yhteydessä antanut nuoria edustavalle nuorisoneuvostolle tilaisuutta lausua käsitystään asiassa.

Katson, että kaupunginhallitus ei ole toiminut kuntalain ja nuorisolain mukaisesti jättäessään päätöksenteossaan ja muussa toiminnassaan asianmukaisesti kuulematta nuoria edustavan vaikuttajaelimen, nuorisoneuvoston, näkemykset.

Kaupunginhallitus on 24.6.2019 tekemässään päätöksessä edellyttänyt nuorisoneuvostoa valitsemaan keskuudestaan kolme edustajaa kuhunkin kaupungin toimialalautakuntaan siten, että kolmesta edustajasta molempia sukupuolia tulee olla vähintään yksi. Kaupunginhallitus on katsonut päätöksellään taattavan sekä naisille että miehille yhtäläiset mahdollisuudet tulla valituksi nuorisoneuvoston edustajaksi toimialalautakuntaan. Päätöksessä ei ole asetettu nuorisoneuvoston lautakuntaedustajalle sellaisia vaatimuksia, jotka ovat biologisista tai muista syistä ominaisia tai tavanomaisia vain toisen sukupuolen edustajille, tai jotka vain toisen sukupuolen edustajat voivat täyttää. Kaupunginhallituksen mukaan päätöksen perusteella nuorisoneuvoston jäsenet eivät joudu toista epäedullisempaan asemaan sukupuolen perusteella.

Tasa-arvolaisissa tarkoitettu sukupuolikiintiö perustuu kahteen juridiseen sukupuoleen, joiden mukaisesti kaikki ihmiset asettuvat kiintiöihin. Kiintiösäännös ei tunnusta tai erottele erilaisten sukupuoli-identiteettien ja sukupuolen ilmaisujen kirjoa. Toisaalta kiintiösäännöksen tarkoituksena on tasa-arvolain esitöiden mukaisesti ollut nimenomaan edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa.

Kaupunginhallituksen nuorisoneuvostolta edellyttämät sukupuolikiintiöt ovat kuitenkin johtaneet siihen, että nuorisoneuvoston lautakuntaedustajien valinnasta toimitetussa vaalissa eniten ääniä saaneet eivät tule / ole tulleet valituksi kyseiseen tehtävään äänimääränsä perusteella. Vaalitoimituksessa enemmän ääniä saanut ehdokas on sivuutettu kiintiösäännöksen perusteella ja nuorisoneuvoston lautakuntaedustajaksi on valittu vähemmän ääniä saanut, eri sukupuolta oleva ehdokas. Vaalissa sukupuolensa ainoana edustajana ehdolla oleva henkilö voi tulla / on tullut valituksi sukupuolensa perusteella lautakuntaedustajaksi merkittävästi vähäisemmällä äänimäärällä tai ilman yhtäkään ääntä.

Kun itse nuorisoneuvoston jäsenten valintaan, kokoonpanoon ja muuhunkaan neuvoston toimintaan ei kuntalain ja sen esitöiden nojalla sovelleta tasa-arvolain 4 a §:ssä tarkoitettua sukupuolikiintiötä, ei sukupuolikiintiötä näkemykseni mukaan ole perusteltua edellyttää myöskään

silloin, kun nuorisoneuvosto asettaa ja valitsee keskuudestaan edustajat kaupungin toimialalautakuntiin. Olisi epäjohdonmukaista, että ilman sukupuolikiintiöitä tapahtuvalla vaalilla valittavat nuorisoneuvoston jäsenet joutuisivat varsinaisessa toiminnassaan valitsemaan keskuudestaan sukupuolikiintiön mukaiset edustajat eri toimialalautakuntiin.

Toisin kuin kaupunginhallitus, katson, että nuorisoneuvoston jäsenet ja lautakuntien edustajiksi pyrkineet henkilöt ovat sukupuolikiintiöiden soveltamisen vaikutuksesta tosiasiallisesti joutuneet epäedulliseen asemaan sukupuolensa perusteella. Kyse on näin ollen ollut tasa-arvolain 7 §:n 3 momentin 1 kohdassa tarkoitetusta välillisestä syrjinnästä. Kiintiöiden soveltamista voidaan pitää ongelmallisena myös eri sukupuoli-identiteettejä ja sukupuolen ilmaisuja edustavien henkilöiden kannalta. Helsingin kaupunki on [suunnitelmassaan](#) sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi Helsingin kaupungin palveluissa ja toiminnassa 2019-2021 ilmoittanut kaiken tasa-arvotyönsä tärkeimmäksi tavoitteeksi (s. 5), että Helsinki kehittyy sellaiseksi kaupungiksi, jossa kaikkia sukupuolia, sukupuoli-identiteettejä ja sukupuolen ilmaisuja edustavat ihmiset saavat näkyä, kuulua, osallistua ja toimia tasa-arvoisina kaupunkilaisina ilman suoraa tai välillistä syrjintää. Sukupuolikiintiöiden ei ole katsottava olevan sopusoinnussa myöskään tämän tavoitteen kanssa.

Näkemykseni mukaan kaupunginhallituksen olisi päätöksenteossaan tullut antaa merkitystä myös hallinnon oikeusperiaatteisiin keskeisesti kuuluvalla suhteellisuusperiaatteelle. Kun otetaan huomioon tasa-arvolain tavoitteet ja päämäärä estää ja ennaltaehkäistä sukupuoleen, sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun perustuvaa syrjintää, ei kyseisten sukupuolikiintiöiden ole katsottava toteuttavan näitä tavoitteita eikä olevan oikeassa suhteessa kyseisiin päämääriin nähden.

8 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Helsingin kaupunginhallitus on edellä kohdassa 7.4 selostamallani tavalla menetellyt perustuslain ja tasa-arvolain vastaisesti edellyttäessään Helsingin nuorisoneuvostoa soveltamaan sukupuolikiintiöitä edustuksessaan toimialalautakunnissa. Kaupunginhallitus on myös laiminlyönyt nuorisoneuvoston kuulemisen kunta- ja nuorisolain edellyttämällä tavalla nuoria koskevassa päätöksenteossa.

Kiinnitän Helsingin kaupunginhallituksen huomiota perustuslain ja tasa-arvolain yhdenvertaisuutta, sukupuolten tasa-arvoa ja syrjinnän kieltoa koskevien säännösten noudattamiseen nuorisoneuvoston valitessa edustajiaan kaupungin toimialalautakuntiin.

Kiinnitän lisäksi kaupunginhallituksen huomiota kuntalaissa ja nuorisolaissa säädettyihin vaatimuksiin nuorten ja heidän vaikuttajaryhmänään toimivan nuorisoneuvoston asianmukaisesta kuulemisesta nuorten asioita koskevassa päätöksenteossa.

Kantelu ei anna aihetta muihin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Tuula Karjalainen

OKV/208/10/2021-OKV-7

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons:

Karjalainen Tuula 91246283F

2022-04-12

Puumalainen Mikko 912197984

2022-04-12