Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
tyv@eduskunta.fi

Lausunto yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksesta eduskunnalle 2022 (KK 7/2022 vp.)

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt tasa-arvovaltuutetulta lausuntoa yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksesta eduskunnalle 2022 (K 7/2022 vp.). Kertomuksessa käsitellään muun muassa yhdenvertaisuusvaltuutetun toimintaa ja toimivaltaa, havaintoja yhdenvertaisuudesta ja syrjinnästä sekä lainsäädännön toimivuudesta. Lisäksi siinä käsitellään valtuutetun ratkaisuehdotuksia perus- ja ihmisoikeuksien parantamiseksi ja syrjinnän poistamiseksi suomalaisesta yhteiskunnasta.

Tasa-arvovaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, joka valvoo naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986, tasa-arvolain) ja siinä olevien sukupuolisyrjinnän kieltojen sekä tasa-arvon edistämisestä annettujen säännösten noudattamista. Tasa-arvovaltuutettu myös seuraa sukupuolten tasa-arvon toteutumista yhteiskuntaelämän eri aloilla.

Tasa-arvovaltuutettu tarkastelee otsikossa mainittua yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomusta eduskunnalle toimivaltansa mukaisesti sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta. Tasa-arvovaltuutettu on tässä lausunnossaan huomioinut myös tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain eroavaisuuksia sekä omia, valvontatyöhönsä perustuvia havaintojaan, joilla voi olla merkitystä yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksen ja syrjinnän uhrien oikeussuojan kannalta.

Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksesta

Syrjinnän uhrien oikeussuojan vahvistamisesta

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa käsitellään muun muassa yhdenvertaisuusvaltuutetun saamia yhteydenottoja, jotka ovat lisääntyneet merkittävästi 287 yhteydenotosta vuonna 2014 1584 yhteydenottoon vuonna 2021. Kertomuksessa myös todetaan, että vähemmistöihin (esim. afrikkalaistaustaisiin ja vammaisiin henkilöihin) kohdistuva syrjintä on yleistä Suomessa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaakin, että syrjinnän uhrien oikeussuojaa tulee vahvistaa oikeusministeriössä vireillä olevassa yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksessa. Tasa-arvovaltuutettu on samaa mieltä siitä, että syrjinnän uhrin oikeusaseman parantaminen on tärkeää. Tasa-arvovaltuutettu on käsitellyt omassa eduskunnalle antamassaan kertomuksessa sukupuolisyrjinnän uhrin oikeussuojan kehittämistarpeita (K 1/2022 vp., s. 19–40).

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lisääntyneet yhteydenotot ovat johtaneet siihen, että yhdenvertaisuusvaltuutettu on joutunut nostamaan kynnystä suhteessa siihen, mitä asioita ryhdytään selvittämään seikkaperäisemmin. Valitettavan usein valtuutettu joutuu antamaan yhteydenottajalle vain neuvoja ja ohjeita hänen mahdollisuuksistaan edetä asiassa ilman valtuutetun apua (K 7/2022 vp., s. 19). Tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan lisääntyneiden yhteydenottojen määrä tulisi näkyä yhdenvertaisuusvaltuutetun resursseissa.

Tasa-arvovaltuutettu pitää tärkeänä, että tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslakien seuraamusjärjestelmää ja oikeussuojakysymyksiä tarkasteltaisiin myös rinnakkain. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää risteävää syrjintää koskeviin asioihin, joihin sovelletaan nykyisellään pelkästään yhdenvertaisuuslakia, vaikka risteävän syrjinnän yhtenä elementtinä olisi sukupuoli, sukupuoli-identiteetti tai sukupuolen ilmaisu. Tämä rajoittaa merkittävästi tasa-arvovaltuutetun mahdollisuuksia sekä syrjintätilanteiden valvonnassa että tasa-arvon edistämisessä. Tasa-arvovaltuutettu pitääkin tärkeänä, että tasa-arvovaltuutetullakin olisi toimivalta sellaisissa risteävän syrjinnän tilanteissa, joissa sukupuoli on yksi vaikuttava tekijä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa kertomuksessaan, että valtuutetulla on rajalliset mahdollisuudet edistää yhdenvertaisuutta, mikäli resurssit ja yhteydenottomäärät pysyvät ennallaan. Tasa-arvovaltuutettu yhtyy yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessaan esittämään näkemykseen resurssien vahvistamistarpeesta (K 7/2022 vp., s. 20). Huoli resurssien riittämättömyydestä koskee myös tasa-arvovaltuutetun omia resursseja. Tasa-arvon edistymisen kannalta olisi tärkeää, että tasa-arvovaltuutettu voisi suunnata resursseja enemmän myös tasa-arvoa edistävään ja syrjintää ennaltaehkäisevään toimintaan.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle mahdollisuus määrätä hyvitystä

Yhdenvertaisuuslain mukaan syrjinnän uhrilla on oikeus saada hyvitystä viranomaiselta, työnantajalta tai koulutuksen järjestäjältä tai tavaroiden tai palveluiden tarjoajalta, jos syrjinnän kieltoa on rikottu. Vastaava oikeus hyvitykseen sisältyy myös tasa-arvolakiin, jonka mukaan syrjityllä on oikeus hyvitykseen, jos tasa-arvolain 8 §:n tai 8 a §-8 e §:n syrjinnän kieltoa on rikottu.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu käsittelee kertomuksessaan syrjinnän uhrin oikeutta hyvitykseen ja toteaa, että hyvityksen hakemisesta on tehty Suomessa vaikeaa. Uhrin on itse haastettava syrjintään syyllistynyt käräjäoikeuteen silloinkin, kun yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on jo todennut syrjinnän tapahtuneen. Kanteen nostamista estää kuitenkin oikeudenkäyntikuluriski (K 7/2022 vp., s. 15).

Oikeusministeriössä valmisteilla olevassa hallituksen esitysluonnoksessa eduskunnalle yhdenvertaisuuslain muuttamiseksi ehdotetaan, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voisi määrätä hyvitystä muissa kuin työelämään liittyvissä asioissa. Tasa-arvovaltuutettu pitää ehdotusta kannatettavana, sillä lautakuntamenettely mahdollistaisi hyvityksen vaatimisen matalammalla kynnyksellä ja ilman kuluriskiä. Tämä edistäisi syrjinnän uhrin oikeussuojaa. Asiaan liittyy kuitenkin vielä selvitettävää ja arvioitavaa. Tasa-arvovaltuutettu on omassa kertomuksessaan eduskunnalle ehdottanut selvitettäväksi lautakunnan kehittämistä matalan kynnyksen oikeussuojaelimeksi. Tasa-arvovaltuutettu on pitänyt tärkeänä sitä, että tässä yhteydessä tarkasteltaisiin myös yksilön vireillepano-oikeutta lautakunnassa tasa-arvoon liittyvissä asioissa ja kanneoikeuden kehittämistä kollektiivisempaan suuntaan (K 1/2022 vp., s. 33–37).

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan hyvitystä koskevan asian voisi viedä lautakuntaan se, joka joutunut syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi sekä yhdenvertaisuusvaltuutettu. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla tulisi olla asianomistajan suostumus. Tasa-arvovaltuutettu pitää ehdotusta kannatettavana, mutta muistuttaa samalla, ettei sukupuolisyrjintää epäilevällä ole vastaavaa oikeutta voimassa olevan tasa-arvolain mukaan. Tasa-arvovaltuutettu huomauttaa myös siitä, ettei tasa-arvolain nojalla ole mahdollista saada hyvitystä syrjinnästä viranomaisen toiminnassa toisin kuin on mahdollista yhdenvertaisuuslain mukaan (K 1/2022 vp., s. 28–29).

Mikäli yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle annettaisiin ehdotettu toimivalta määrätä hyvitysseuraamus yhdenvertaisuuslain rikkomisen perusteella, tasa-arvovaltuutettu pitää tärkeänä, että pikaisesti selvitetään, tulisiko lautakunnalle antaa toimivalta määrätä hyvitys maksettavaksi myös tasa-arvolain rikkomisen perusteella ottaen huomioon, mitä tasa-arvovaltuutettu on tuonut esiin edellä mainitussa eduskunnalle antamassaan

kertomuksessa (K 1/2022 vp, s. 28–29). Tasa-arvovaltuutettu on muun muassa katsonut, että hyvitysseuraamuksen käyttöalaa olisi tarpeen laajentaa työhönottoa edeltäviin toimiin. Tasa-arvovaltuutettu pitää tärkeänä myös sitä, että osana oikeussuojajärjestelyjä syrjintäasioissa pohdittaisiin mahdollisuutta antaa tasa-arvovaltuutetulle oikeus nostaa kanne omissa nimissään tasa-arvolain soveltamista koskevissa asioissa.

Tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan olisi tärkeää, että tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain oikeussuojakeinoja kehitettäisiin rinnakkain sen sijaan, että niitä kehitetään erikseen.

Työelämään liittyvät syrjintätilanteet

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa eduskunnalle suositellaan, että työelämän syrjintää koskevan asian voisi tuoda jatkossa myös yhdenvertaisuusvaltuutetun käsiteltäväksi ja asian voisi viedä myös yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan. Suositusta perustellaan syrjinnän uhrin oikeussuojan parantamisella. (K 7/2022 vp., s. 16)

Tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan nykyinen yhdenvertaisuuslain rajaus, jonka mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetulla sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla ei ole toimivaltaa käsitellä työelämään liittyviä syrjintäepäilyjä, ei ole tarkoituksenmukainen. Yhdenvertaisuusvaltuutetulle on kertynyt vankkaa ja monipolista erityisosaamista erilaisiin perusteisiin liittyvissä syrjintäkysymyksissä, mukaan lukien työelämäkysymyksissä. Siksi tasa-arvovaltuutettu on kannattanut sitä, että yhdenvertaisuusvaltuutetulla sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla olisi toimivalta myös työelämän syrjintäkieltojen ja edistämisvelvoitteiden valvonnassa.

Tasa-arvovaltuutettu on säännöllisesti tehnyt tai teettänyt selvityksiä tasa-arvolain säännösten ja rikoslain sukupuolisyrjintää koskevien kieltojen soveltamiskäytännöstä. Näiden selvitysten mukaan käytännössä kaikki yleisissä tuomioistuimissa käsitellyt sukupuolisyrjintää koskevat riita-asiat koskivat työelämää. Yleisimmin tapaukset koskivat työhönottoa (10 kpl) ja virantäyttöä (20 kpl), mutta myös joukossa oli myös työsuhteen päättämistä, määräaikaisuuden jatkamatta jättämistä ja palkkausta koskevia ratkaisuja. On hyvä huomata, että hyvityksen lisäksi käräjäoikeus oli määrännyt useammassa tapauksessa maksettavaksi myös yhdenvertaisuuslain mukaista hyvitystä, korvausta työsopimuslain 12 luvun 2 §:n perusteella työsuhteen perusteettomasta päättämisestä, korvausta ansionmenetyksestä, irtisanomisajan palkasta tai vuosilomakorvauksen menettämisestä. Joissakin tapauksissa oli kyse moniperusteisesta syrjinnästä eli sukupuolen lisäksi toinen syrjintäperuste liittyi esimerkiksi ikään. Edellä sanottu on hyvä ottaa huomioon, mikäli tuleva tulevaisuudessa hyvitysvaatimuksen käsittely olisi mahdollista työelämäasioissa myös yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa.

Tasa-arvovaltuutettu pitää todennäköisenä, että myös useissa yhdenvertaisuuslakiin liittyvissä, työelämää koskevissa syrjintätapauksissa olisi liitännäisiä vaatimuksia, jolloin ne käsiteltäisiin joka tapauksessa käräjäoikeuksissa myös yhdenvertaisuuslain mukaisen hyvityksen osalta. Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslakia valvovien viranomaisten toimivaltuuksien olisi tärkeää olla mahdollisimman selkeät ja samankaltaiset, jotta oikeussuojajärjestelmä olisi mahdollisimman selkeä myös syrjinnän uhrien näkökulmasta ja jotta syrjinnän uhrien pääsy oikeuksiinsa toteutuisi syrjintäperusteesta riippumatta.

Yhdenvertaisuuden edistämisestä

Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmista

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on kertomuksessaan kiinnittänyt huomiota siihen, että merkittävä osa yhdenvertaisuussuunnittelun potentiaalista jää hyödyntämättä. Yhdenvertaisuussuunnitelmien kirjaukset ovat usein ympäripyöreitä ja sisältävät niukasti informaatiota siitä, miten yhdenvertaisuuden arviointia on tehty. Monilta viranomaisilta saattaa myös puuttua yhdenvertaisuussuunnitelma. (Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2022, s. 22). Yhdenvertaisuusvaltuutetun havainnot vastaavat tasa-arvovaltuutetun havaintoja tasa-arvosuunnitelmista.

Tasa-arvovaltuutettu on eduskunnalle 2018 antamassaan kertomuksessa (KK 22/2018 vp.) tuonut esiin lain valvonnassaan tekemiään havaintoja tasa-arvosuunnitelmista ja niiden sisällöistä. Tasa-arvosuunnitelmissa käsitellään usein kattavasti työelämän tasa-arvon kannalta tärkeitä teemoja yleisellä tasolla, mutta konkreettinen nykytilanteen selvittäminen jää usein vähäiseksi. Nykytilanteen selvitys esitetään usein yhdessä tavoitteiden kanssa niin, että on jossain määrin epäselvää, mikä on tasa-arvon nykytila ja mikä ideaalitila, jota tavoitellaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on muutaman vuoden ajan edellyttänyt, että ministeriöt osana niiden yhdenvertaisuuden edistämisvelvollisuutta, antavat tukea hallinnonalansa viromaisille ja seuraavat yhdenvertaisuuden tilaa. Ministeriöiden tulee varmistaa osana hallinnonalansa ohjausta ja valvontaa, että viranomaiset ovat tehneet lakisääteiset tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmat. Myös tulevien hyvinvointialueiden ja kuntien tulee huolehtia vastaavasti, että lakisääteiset tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmat ovat tehtyinä. Tasa-arvovaltuutettu pitää tätä hyvänä keinona edistää tosiasiallista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta viranomaistoiminnassa.

Sukupuoli- ja yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnista lainvalmistelussa

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa todetaan myös, että lainvalmistelussa on parannettava yhdenvertaisuuden arviointia. Yhdenvertaisuusvaltuutetun havainnot siitä, että lainvalmistelussa on tehty arviointeja myöhässä ja liian suppeasti, vastaavat tasa-arvovaltuutetun havaintoja sukupuolivaikutuksien arvioinneista.

Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus ovat keskeisiä perus- ja ihmisoikeuksia, minkä vuoksi lainvalmistelussa olisi oltava konkreettinen kuvaus ja arvio ehdotetun esityksen vaikutuksista ihmisten oikeuksien toteutumiseen käytännössä, heidän asemaansa, olosuhteisiinsa ja toimintamahdollisuuksiinsa. Vaikutukset yhdenvertaisuuteen ja sukupuolten tasa-arvoon voivat ilmetä monella tapaa. Tämän vuoksi onkin syytä korostaa, ettei lähtökohtaisesti mistään hallituksen esityksestä saisi jättää tekemättä yhdenvertaisuus- ja sukupuolivaikutuksien arviointia.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa todetaan, ettei yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia koskeva ohjeistus ole tällä hetkellä riittävä. Lisäksi siinä todetaan, että yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinneista olisi hyvä laatia oman selvitys muutaman vuoden päästä. Tasa-arvovaltuutettu kannattaa tätä ja toteaa, että selvitystä voisi laajentaa kattamaan laajemmin perus- ja ihmisoikeuksien vaikutusarvioinnin. Perus- ja ihmisoikeuksien vaikutusarvioinnin merkitys korostuu entisestään, koska koronakriisi on vaikuttanut laajasti eri yhteiskuntaelämän alueisiin ja Euroopan turvallisuustilanne on heikentynyt merkittävästi viime kuukausina.

Perus- ja ihmisoikeuksien vaikutusten arvioinnin merkittävyyttä korostaa myös se yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa mainittu seikka, että yhdenvertaisuusvaltuutetun tilastojen, selvitysten ja tutkimuksien osoittavan syrjinnän olevan syvällä suomalaisen yhteiskunnan rakenteissa ja syrjintää tapahtuvan kaikilla elämän alueilla. Monille ihmisille syrjintä on jokapäiväistä ja toistuvaa, eivätkä he luota syrjinnästä ilmoittamisen johtavan mihinkään, eikä siitä sen vuoksi ilmoiteta viranomaisille (K 7/2022 vp., s. 23–24).

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa kertomuksessaan, että tekoälyn ja digitalisaation hyödyntäminen vaikuttavat tulevaisuudessa merkittävästi yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Yhdenvertaisuuslaki edellyttää viranomaisilta aktiivisia yhdenvertaisuutta edistäviä toimenpiteitä esimerkiksi tekoälyn hyödyntämisessä. Kertomuksessa myös todetaan esimerkinomaisesti, että kaikille tekoälyjärjestelmille tulisi tehdä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaikutuksien arviointi ja että tekoälyjärjestelmien kehittämisen ja käyttöönoton yhteydessä tulisi tehdä syrjintäriskien kartoitusta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tarpeellisena lisäresursointia ja viranomaisyhteistyön vahvistamista muiden valvontaa suorittavien viranomaisten kesken, jotta

mahdollisiin tekoälysovellusten loukkauksiin olisi mahdollista puuttua (K 7/2022 vp., s. 55-57). Tasa-arvovaltuutettu pitää näitä yhdenvertaisuusvaltuutetun esiin nostamia huolia ja ehdotuksia digitalisaatiossa ja tekoälysovelluksissa tosiasiallisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta tärkeinä ja kannatettavina.

Tasa-arvovaltuutettu Jukka Maarianvaara

Erityisasiantuntija Pirkko Janas

Tämä asiakirja on lähetetty vastaanottajalle sähköisesti. Asiakirjan allekirjoitettu taltiokappale säilytetään tasa-arvovaltuutetun toimistossa.