Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle
K 7/2022 Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2022

Kati Nieminen
Oikeussosiologian dosentti, Helsingin yliopisto
14.6.2022

Kiitän mahdollisuudesta lausua yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksesta eduskunnalle. Käsittelen tässä lausunnossani yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomusta yleispiirteisesti keskittyen erityisesti syrjinnän tunnistamiseen, oikeussuojaan ja lainsäädännön ja lainvalmistelun kehittämistarpeisiin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu nostaa kertomuksessaan esiin useita tärkeitä näkökohtia yhdenvertaisuuteen ja tuo esiin myös positiivista kehitystä, joka on pitkäjänteisen yhdenvertaisuustyön tulosta. Kertomuksessa esitetty kuvaus yhdenvertaisuusvaltuutetun monipuolisesta toiminnasta havainnollistaa valtuutetun keskeistä roolia tässä työssä.

1. Oikeussuoja ja oikeuksiin pääsy

1.1. Hyvitys

Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle annetaan mahdollisuus määrätä hyvitystä samassa yhteydessä, kun se arvioi onko syrjinnän kieltoa rikottu. Yhdenvertaisuuslain toimivuutta arvioineessa selvityksessä toimme esiin hyvityksen määräämiseen liittyviä haasteita syrjinnän kohteeksi joutuneen kannalta.[1] Hyvityssäännöksen käyttöalaa laaennettiin vuonna 2015 voimaan tulleella uudistetulla yhdenvertaisuuslailla. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että hyvitystä ei käytetä siinä laajuudessa kuin uudistuksen yhteydessä ajateltiin. Kuten yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksesta käy ilmi, yleisissä tuomioistuimissa hyvityskanteisiin liittyvä kuluriski oletettavasti ehkäisee hyvityskanteiden nostamista. Kuluriski on omiaan ehkäisemään hyvityskanteita etenkin, kun moni syrjintää kokeva on taloudellisesti huonossa asemassa. Yhdenvertaisuuslain toimivuutta arvioineessa hankkeessamme tuli esiin myös viitteitä siitä, ettei mahdollisuudesta saada hyvitystä tiedetä laajasti; usein hyvityksen sijaan haettiin vahingonkorvausta kärsimyksestä. Yleisesti ottaen kärsimyskorvaukset olivat määrältään hyvitystä pienempiä. Myöskään rikosasioiden yhteydessä tuomitut hyvitykset eivät ole kovin yleisiä. Hyvityksen merkitystä syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeussuojan kannalta tehostaisi se, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla olisi mahdollisuus määrätä siitä.

1.2 Oikeussuojan eriytyminen ja työelämässä esiintyvä syrjintä

Olen toisaalla esittänyt, että Suomessa syrjintäasioiden käsittely on vahvasti eriytynyt syrjintäperusteen ja elämänalueen mukaan jopa siinä määrin, että voidaan puhua eritasoisesta oikeussuojasta riippuen syrjintäperusteesta ja elämänalueesta.[2] Viranomaisten tietoon tulevan syrjinnän työelämäpainotus viittaa siihen, että syrjintä muilla elämänalueilla jää jossain määrin katveeseen. Tilanne työelämässä esiintyvän syrjinnän osalta ei kuitenkaan ole sekään nykyisellään ihanteellinen, ja esimerkiksi rekrytointisyrjintä voi nykyjärjestelmässä jäädä selvittämättä, samoin mahdolliset syrjintätilanteet, kun työsuhde on jo päättynyt. Kuten

[1] Nieminen, K., Jauhola, L., Lepola, O., Rantala, K., Karinen, R., & Luukkonen, T. (2020). *Aidosti yhdenvertaiset: Yhdenvertaisuuslain arviointi*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, No. 2020:50.
[2] Nieminen, K. & Jauhola, L. (2022, tulossa). ”Syrjintä, intersektionaalisuus ja oikeussuojan rajat”. *Oikeus* 2/2022.

yhdenvertaisuusvaltuutettu kertomuksessaan toteaa, työsuojeluviranomaisten huomio kiinnittyy syrjintään työsuhteen aikana.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa pidetään tärkeänä, että työelämän syrjintää koskevan asian voisi tuoda jatkossa myös yhdenvertaisuusvaltuutetun käsiteltäväksi ja asian voisi tarvittaessa viedä myös yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan. Laajentamalla yhdenvertaisuusvaltuutetun mahdollisuuksia tarkastella myös työelämän syrjintäkysymyksiä voitaisiin oikeussuojan eriytymistä jossain määrin lievittää.

1.3. Oikeussuojan yksilöllisyys ja syrjintä ilmiönä

Kuten yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa todetaan, syrjinnästä kokeneet eivät läheskään aina etsi apua tai raportoi kokemastaan syrjinnästä. Osittain kyse on siitä, etteivät syrjintää kokeneet tiedä mistä apua voi saada, mutta paljolti myös siitä, ettei luottamusta tai uskoa avun saamiseen ole. Tämä epäluottamus on osin perusteltua: monet syrjinnän arkiset muodot, kuten kadulla kohdattu halventava puhe tai vihamielinen kohtelu ovat sellaisia, joihin vain harvoin pystytään puuttumaan viranomaistoimin.

Oikeusjärjestelmämme tunnistaa parhaiten sellaisia syrjintätilanteita, jotka kohdistuvat tiettynä hetkenä tiettyyn yksittäiseen henkilöön. Syrjintä voi kuitenkin olla myös rakenteellista ja ilmetä epäsuorasti esimerkiksi jonkin väestöryhmän muita heikompana sosioekonomisena asemana yhteiskunnassa. Tällaisiin syrjinnän ilmenemismuotoihin ei yksilöllisten oikeussuojakeinojen avulla päästä käsiksi kovin tehokkaasti. Siksi pidänkin tärkeänä yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessaan korostamia toimia, joilla pyritään edistämään yhdenvertaisuutta yhteiskunnassa yleisemmin ja puuttumaan muun muassa rasismiin ja syrjiviin asenteisiin.

Oman oikeussuojaan liittyvän huomionsa ansaitsee tekoälyä hyödyntävien järjestelmien mahdolliset syrjivät vaikutukset. Kuten yhdenvertaisuusvaltuutettu kertomuksessaan huomauttaa, ei esimerkiksi automaattisen päätöksenteon kohteeksi joutuva henkilö välttämättä edes tiedä tulleensa syrjityksi, jolloin jälkikäteisistä oikeussuojakeinoista ei ole hänelle hyötyä. Kannatettavaa onkin nähdäkseni se, että yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi tehdä oma-aloitteista tekoälyn ja digitalisaation hyödyntämiseen liittyvää selvitys- ja valvontatyötä.

2. Syrjinnän tunnistaminen; viranomaisvelvoitteiden tunnistaminen

Useat yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa esitetyt huomiot liittyvät syrjinnän ja sen kohteeksi joutuvien tunnistamiseen paitsi tutkimuksen keinoin myös yksilötasolla. Kertomuksen mukaan esimerkiksi ihmiskaupan uhrien ja heidän haavoittuvan asemansa tunnistamisessa ilmenee edelleen puutteita (s. 70—72), samoin viharikosten ja rikoksen rasistisen motiivin tunnistamisessa (s. 27).

Syrjinnän ja sen kohteiden tunnistamisen lisäksi olisi tärkeää kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuteen liittyvien velvoitteiden entistä parempaan tunnistamiseen viranomaistyössä. Yhdenvertaisuuslain toimivuutta arvioineessa selvityksessä esitimme huomion siitä, että viranomaisetkaan eivät aina tunnista esimerkiksi kanteluasioiden yhdenvertaisuusulottuvuuksia. Myös yhdenvertaisuusvaltuutettu tekee kertomuksessaan joitakin samansuuntaisia huomioita. Kertomuksessa todetaan esimerkiksi, että yhdenvertaisuusvaltuutetun tekemän selvityksen perusteella on käynyt ilmi, etteivät hallinto-oikeudet järjestelmällisesti huomioi yhdenvertaisuuslain tai YK:n vammaisyleissopimuksen asettamia vaatimuksia soveltaessaan vammaispalvelulakia ja –asetusta (s. 33). Yhdenvertaisuusnäkökohtia ei yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksen mukaan oteta johdonmukaisesti huomioon myöskään lainvalmistelussa (s, 23).

Osa yhdenvertaisuusvaltuutetun huomioista kohdistuu tulkinta- ja soveltamiskäytäntöön. Yhdenvertaisuusvaltuutettu tuo kertomuksessaan esiin useita viranomaisten tulkinta- ja soveltamiskäytäntöön sekä ohjeistukseen liittyviä havaintoja, joihin olisi tarpeen kiinnittää enemmän huomiota ja korjata tarvittaessa lainsäädännön keinoin. Huomiot koskevat esimerkiksi poliisin ulkomaalaisvalvontaa ja etnistä profilointia (s. 27), soveltamisohjeisiin viittaamista ohi lainsäädännön vammaispalveluita koskevissa asioissa (s. 33), yhdenvertaisuuslainsäädännön ja kansainvälisten sopimusten asettamien velvoitteiden epäjärjestelmällistä ja mahdollisesti puutteellista soveltamista hallintotuomioistuimissa (s. 33), epäkohtia viranomaisohjeistuksissa ja laintulkinnassa koskien vammaisille yrittäjille suunnattuja tukia (s. 41), sekä ihmiskaupan uhrin tiukaksi muodostunutta oleskelulupakäytäntöä (s. 81—83). Lisäksi lapsen edun arvioiminen ulkomaalaisasioissa on yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksen perusteella varsin huolestuttavalla tolalla (s. 85—89). Pidänkin syrjintään puuttumisen ja yhdenvertaisuuden edistämisen kannalta ensiarvoisen tärkeänä, että syrjintä- ja yhdenvertaisuusnäkökulmien tunnistamista viranomaistyössä tehostetaan entisestään.

3. Lainsäädännön kehittäminen ja lainvalmistelun laatu

3.1 Lainsäädännön kehittämistarpeet

Yhdenvertaisuusvaltuutettu nostaa kertomuksessaan esiin useita lainsäädännön kehittämistarpeita, kuten translain uudistustarpeen (s. 60), ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön heikkoudet (s. 69), työperäisen hyväksikäytön kriminalisoinnin selvittämistarpeen (s. 77), sekä oleskelupiin ja paperittomuuteen liittyvät ongelmalliset säädökset ja käytännöt (s. 89—91). Yhdyn yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessaan näihin kehittämistarpeisiin liittyviin suosituksiin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee kertomuksessaan myös, että lasten yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi yhdenvertaisuussuunnitteluvelvoite tulisi ulottaa myös varhaiskasvatukseen, ja että oppilaitosten velvollisuutta puuttua häirintään laajennettaisiin. Nähdäkseni velvoitteiden laajentaminen voisi edistää paitsi rasistiseen häirintään, myös tahattomiin mutta rodullistaviin käytäntöihin puuttumista.

3.2 Lainsäädännön vaikutusten arviointi

Yksi keino yhdenvertaisuusajattelun voimistamiseksi voisi olla tehostaa yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia kaikessa lainvalmistelussa yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessaan esittämin tavoin. Erityisen tärkeää yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi on luonnollisesti silloin, kun aihepiiri liittyy suoraan esimerkiksi vammaisten henkilöiden oikeuksiin tai vaikkapa tekoälyä hyödyntävien järjestelmien mahdollisiin syrjiviin vaikutuksiin. Yhdenvertaisuusvaikutusten entistä laadukkaampi arviointi edellyttää kuitenkin myös epäsuorempien vaikutusten tunnistamista kaikenlaisessa lainsäädännössä.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa kiinnitetään huomiota siihen valitettavaan seikkaan, että nykyisellään yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi näyttäytyy vähäisenä ja puutteellisena. Yhdynkin yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemykseen siitä, että lainsäädännön vaikutustenarviointiohjetta päivitettäessä asiaan tulisi kiinnittää huomiota.