Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Kiitän mahdollisuudesta lausua yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksesta eduskunnalle 2022.

Kiinnitän huomiota syrjinnän *uhrin oikeussuojan parantamiseen ja tasa-arvoelinten uudistamistarpeeseen, kohtuullisten mukautusten merkitykseen* ja *ihmiskaupparaportoijan huomioihin.* Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus sisältää paljon muutakin huomionarvoista, mutta keskityn kysymyksiin, joita tunnen parhaiten.

Syrjinnän uhrin oikeussuojan parantaminen ja tasa-arvoelinten toimivaltuuksien kehittäminen

Olen lausunnoissani valtioneuvoston ihmisoikeusselonteosta ja tasa-arvovaltuutetun selonteosta eduskunnalle 2022 kiinnittänyt huomiota syrjinnän uhrin puutteelliseen oikeussuojaan ja siihen, että tasa-arvoelinten (tasa-arvovaltuutetun sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan) toimivalta on kansainvälisesti vertaillen heikko. Lisäksi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolakien suhde on epäjohdonmukainen ja omiaan heikentämään syrjinnän uhrin – erityisesti risteävän ja moniperusteisen syrjinnän uhrin – oikeussuojaa. Nämä huomiot pätevät myös yhdenvertaisuuslain mukaisten syrjintäperusteiden uhrin asemaan ja yhdenvertaisuuslakiin liittyvien lainvalvontaelinten toimivaltuuksiin.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa kuvataan lyhyesti, mitä syrjintään liittyvillä oikeudellisilla termeillä tarkoitetaan (s.13). Moniperusteinen syrjintä mainitaan, mutta ei risteävää syrjintää. Risteävä syrjintä on kuitenkin ehkä uhrin näkökulmasta vaikein syrjinnän muoto. Esimerkiksi oikeusministeriön moniperusteista syrjintää koskeva ohjeistus[1] kuvaa risteävää syrjintää niin, että siinä eri syrjintäperusteet risteävät ja läpileikkaavat toisensa ja siten yhdessä muodostavat erityisen syrjintäperusteen. Tätä havainnollistetaan sillä, että ruotsinkielinen vammainen henkilö voi kohdata terveyspalveluissa syrjintää, jota ruotsinkielinen ei-vammainen tai vammainen ei-ruotsinkielinen ei kohtaisi. Oikeudellisesti risteävän syrjinnän tilanteet ovat erityisen hankalia sen vuoksi, että syrjintä todetaan vertaamalla syrjinnän uhrin kohtelua verrokin osaksi tulleeseen kohteluun. Verrokilta puuttuu ominaisuudet, joihin syrjinnän väitetään perustuvan. Syrjinnänn uhrin voi olla vaikeata osoittaa tällainen verrokki.

Hankalimmat risteävän syrjinnän muodot ovat niitä, joissa eri elimet ovat toimivaltaisia käsittelemään ’risteykseen’ sisältyviä syrjintäperusteita. Käytännössä on hyvin yleistä, että etninen alkuperä ja sukupuoli muodostavat oman tyyppisiään syrjintäperusteita. Myös oikeusministeriön ohjeistus toteaa sukupuolen olevan usein yksi tekijä moniperusteisessa syrjinnnässä. ’Rodullistetut’ stereotyyppiset odotukset eroavat sukupuolittain. Vuoden 2014 yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolakien uudistuksen tärkeä tavoite oli parantaa moniperusteisen, mukaan lukien risteävän syrjinnän uhrien

[1] Policy Brief 2 Syrjintä Suomessa. Ajankohtaista tietoa syrjinnästä ja yhdenvertaisuudesta, oikeusministeriö 2019.

asemaa. Tämä tavoite ei toteutunut. Onkin hyvin valitettavaa, että vireillä olevaa yhdenvertaisuuslain osittaisuudistusta ei ulotettu tasa-arvolakiin.

Vireillä olevan lakiehdotuksen mukaan yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi viedä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan myös syrjintäasioita, joissa ei ole yksilöitävissä olevaa asianomistajaa. EU-oikeuden mukaan tasa-arvoelimellä pitää olla toimivalta tällaisissa ’yleisen syrjinnän’ tilanteissa. Tasa-arvovaltuuetullakaan ei ole oikeutta viedä ’yleisen syrjinnän’ tapauksia tuomioituimeen. Molemmilla valtuutetuilla pitäisi olla valta toimivalta saattaa lautakuntaan ja tuomioistuimeen asioita, joissa ei ole yksilöityä asianomistajaa.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle ehdotetaan oikeutta määrätä hyvitys syrjinnän uhrille. Näin lautakunta muuttuisi jossakin määrin ’matalan kynnyksen oikeussuojaelimeksi’, jolla on oikeus määrätä syrjinnän uhrille korvaus hänen kärsimästään loukkauksesta. Tasa-arvolain mukaan syrjinnän uhrilla ei ole itsenäistä oikeutta viedä syrjintäasiaa lautakuntaan. Nykyisen lainsäädännön mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltuudet ovat laajemmat kuin tasa-arvovaltuutetun. Tähän yleistä yhdenvertaisuusperiaatetta loukkaavaan tilanteeseen ei ole mitään hyväksyttävää perustetta.

Yhdenvertaisuuslain hyvitystä koskevat säännökset (lain 23 ja 24 pykälät) ovat samantapaiset kuin tasa-arvolaissa. Mielestäni on kyseenalaista, onko tasa-arvolain mukainen hyvityksen ja muiden lakien mukaisten mahdollisten korvausten yhdistelmä sellainen oikeasuhteinen, tehokas ja varoittava sanktio jota EU-oikeus edellyttää. Myös yhdenvertaisuuslain mukaan hyvitys ei estä mahdollisuutta saada korvaus vahingonkorvauslain tai muun lain perusteella. Näiden lakien mukaiset tuottamusvastuuta koskevat ja todistelusäännökset ovat kuitenkin erilaiset kuin syrjintälainsäädännössä. Hyvityksen tulee yhdenvertaisuuslain mukaan olla oikeudenmukaisessa suhteessa teon vakavuuteen. Tätä arvioidaan ottamalla huomioon rikkomuksen laatu, laajuus ja kesto. Näin arvioidaan sanktion oikeasuhtaisuutta. Toisaalta hyvitystä voidaan kohtuullistaa ja se voidaan jättää määräämättä syrjintään syyllistyneen toimien tai taloudellisen aseman vuoksi, jos hyvitys muodostuisi kohtuuttomaksi. Syrjintää koskevan sanktion tulisi kuitenkin ensisijaisesti korvata syrjityn kärsimä vahinko ja loukkaus, mitä yhdenvertaisuuslain mukaiset seuraamukset eivät mielestäni takaa. Hyvitys tuskin on tehokas ja varoittava sanktio EU-oikeuden tarkoittamassa mielessä.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulle ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle ei ehdoteta toimivaltaa työelämän syrjintäkysymyksissä. Yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulee kuitenkin suhteellisen paljon työelämän syrjintää koskevia yhteydenottoja. Työturvallisuusviranomaiset valvoisivat lainuudistusehdotuksen mukaan kuitenkin jatkossakin yhdenvertaisuuslain toteutumista työsyrjinnän osalta. Ratkaisulla on tiettyjä etuja. Työsuojelun alueorganisaatiolla, joka yhdenvertaisuusvaltuutetulta puuttuu, on hyvät toimivaltuudet saada tietoja ja tehdä tarkastuksia työpaikalla. Aluevirastojen työsuojelu on tarpeen tullessa yhteydessä poliisiin, ja työsuojelulla on mm. velvollisuus tehdä poliisi-ilmoitus epäillessään työrikosta. Tätä kautta työsyrjintää koskevat rikostutkinnat saadaan alulle.

Toisaalta työsuojelupiirien ensisijainen tehtävä on valvoa työsuojelusäädösten noudattamista, eikä käsitellä yhdenvertaisuuteen, tasa-arvoon tai syrjintään liittyviä kysymyksiä. Yhdenveraisuuslain 22 § työsuojeluviranomaisten tehtävistä ja toimivallasta todetaan lyhyesti, että työsuojeluviranomainen valvoo lain noudattamista työ- ja julkisoikeudellisessa palvelusuhteessa ja ’muussa vastaavassa toiminnassa työpaikalla yhdenvertaisuuslain sekä työsuojelun valvonnasta annetun lain (44/2006) mukaan. EU:n oikeuden mukaan yhdenvertaisuuslainsäädäntöön liittyvien elinten (equality bodies)

tulee täyttää tietyt vaatimukset, ja ECRI:n (Euroopan neuvoston rasismin ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio) rasismin vastaisen suosituksen[2] mukaan rasismin vastaiset elimet tuleisiperustaa lainsäädännöllä, niiden tulee olla itsenäisiä *de jure* ja *de facto*, ja niiden toimivallan tulisi kattaa yhdenvertaisuuden edistäminen, syrjinnän estäminen (myös rakenteellisen syrjinnän ja vihapuheen), kaikki EU-oikeuden mukaiset syrjintäperusteet ja muut Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaiset perusteet, kattaa gender-näkökulma ja kaikki yksityiset ja julkiset alueet, erityisesti työelämä. Nähdäkseni työsuojeluviranomaiset eivät ole suosituksen mukaisia equality bodies. Lisäksi toimivallan jakautuminen yhdenvertaisuus- ja työsuojeluelinten välillä tekee moniperusteiden syrjinnän uhrin aseman erittäin hankalaksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että vireillä olevan yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistuksen yhteydessä tulisi antaa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle oikeus määrätä hyvitys. Työsyrjinnän osalta yhdenvertaisuusvaltuutettu suosii kaksinaista mallia, jossa työsuojeluviranomaisten lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutettukin olisi toimivaltainen työsyrjinnän kysymyksissä.

Käsitykseni on, ettei yhdenvertaisuuslain uudistusehdotuksella tai yleensäkään yhdenvertaisuus- tai tasa-arvolakia koskevilla osittaisuudistuksilla ole mahdollista rakentaa johdonmukaista syrjinnänvastaista lainsäädäntöä. Yhdenvertaisuuslakiin ehdotetut uudistukset vahvistaisivat joissakin suhteissa yhdenvertaisuuslain kattaman syrjinnän uhrin asemaa, mutta johtaisi entistä suurempaan epäsuhtaan ja yhteensopimattomuuteen verrattuna tasa-arvolain kattaman syrjinnän uhrien asemaan nähden. Tilanne on yleisen yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta kestämätön. Lainsäädäntö vaatii perusteellisempaa uudistamista.

Kohtuullisten mukautusten merkitys; vammaisten henkilöiden oikeussuoja

Yhdenvertaisuuslain mukaan vammaisten ihmisten yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi on tehtävä ’asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammainen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa asioida viranomaisissa sekä saada koulutusta, työtä ja yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja paveluita samoin kuin suoriutua työtehtävistä ja edetä työuralla’. Velvollisuus tehdä kohtuullisia mukautuksia kuuluu viranomaisille, koulutuksen järjestäjälle, työnantajalle sekä tavaroiden ja palveluiden tarjoajalle (Yhdenvertaisuuslaki, 15 §). Kohtuullisuus arvioidaan suhteessa yhtäältä vammaisen ihmisen tarpeisiin ja toisaalta mukautuksiin velvoitetun toimijan kokoon, taloudelliseen asemaan, toiminnan luonteeseen ja laatuun sekä mukautusten kustannuksiin ja niitä varten saatavissa olevaan tukeen.

Esimerkiksi työolojen tai palveluiden mukauttaminen kaikille työntekijöille tai palveluiden käyttäjille soveltuviksi eivät ole pelkästään vammaisten ihmisten oikeuksiin liittyvä asia. Etenkin sukupuoleen ja ikään liittyviä mukautuksia tehdään osittain lainsäädännön velvoituksesta mutta myös muuten: työpaikoille järjestetään pukuhuoneita naisille ja miehille, lapsille tarkoitetut tuotteet mitoitetaan toisin kuin aikuisille tarkoitetut. Ikääntyneen väestön osuuden kasvaessa vammaisten ja ikääntyneitten ihmisten tarve mukautuksiin on osittain samantapainen: asuntojen suunnittelussa, julkisessa liikenteessä ja viranomaispalveluissa tulisi ottaa huomioon tarve mukauttaa olosuhteet sellaisiksi, että vammaiset ja ikääntyneet henkilöt kykenevät käyttämään palveluita.

YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (CDPR) on hyvin kattava sopimus, jonka Suomi ratifioi vuonna 2015. Jo ennen ratifiointia sopimuksen 14 artiklan mukaiset edellytykset tuli

[2] ECRI Genderal Policy Recommendation No. 2: Equality bodies to combat racism and intolerance at national level, 7 December 2017.

täyttää. Yleissopimus on toistaiseksi ainoa EU:n ratifioima ihmisoikeussopimus, joka myös tässä mielessä velvoittaa Suomea. Laaja-alainen yleissopimus kattaa sekä kansalais- ja poliittiset oikeudet että taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Vammaisilla ihmisillä tulee olla oikeus osallistua ja olla osallisia yhteiskunnan eri osa-alueilla, minkä yhteiskunnan esteettömyys ja saavutettavuus takaavat. CERD korostaa myös sitä, että vammaiset henkilöt kohtaavat usein moniperusteista syrjintää. Sopimus edellyttää kohtuullisten mukautusten toteuttamista ja ’kaikille sopivaa suunnittelua’, eli tuotteiden, ohjelmien ja palveluiden suunnittelua sellaisiksi, että kaikki ihmiset voivat käyttää niitä mahdollisimman laajasti ilman mukautuksia ja erikoissuunnittelua. Sopimuksen 5 artikla kieltää kaiken syrjinnän vammaisuuden perusteella, ja velvoittaa sopijapuolet toteuttamaan ’kaikki asianmukaiset toimet varmistaakseen kohtuullisten mukautusten tekemisen’.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää, että CERD -sopimuksen velvoitteet kohtuullisiin mukautuksiin sekä ennakollinen varautuminen vammaisten henkilöiden erityistarpeisiin kirjattaisiin yhdenvertaisuuslakiin. Kannatan tätä ehdotusta. YK:n yleissopimuksen mukaiset velvollisuudet eivät ole riittävän tunnettuja, ja niiden täytäntöönpano vahvistaisi vammaisten ihmisten oikeuksia. Velvollisuus tehdä kohtuullisia mukautuksia tulisi ottaa vakavasti etenkin työelämässä. Suomessa vammaiset henkilöt osallistuvat työelämään työntekijöinä selvästi vähemmän kuin muissa Pohjoismaissa.[3] Oikeus tehdä työtä työ- tai palvelussuhteessa on kuitenkin keskeinen oikeus. Suomessa vammaisia on rohkaistu normaalin työelämän sijasta osallistumaan mm. työpajatoimintaan. Jotta työsuhteessa tapahtuva työ yleistyisi, tulisi suhtautua kunnianhumoisemmin kohtuullisiin mukautuksiin. Toisaalta ’kaikille sopiva suunnittelu’ tekisi yhteiskunnan infrastruktuurin myös muille ihmisryhmille (esimerkiksi lapsille ja vanhuksille) soveltuvaksi, ja tähän liittyvät yleisemmät velvoitteet ovat tärkeitä.

Ihmiskaupparaportoijan huomiot

Ihmiskaupparaportoinnin osalta yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa todetaan, että ihmiskaupan vastainen toiminta on kehittynyt viimeisten vuosien aikana paljon. Toimintaan osallistuvia tahoja on enemmän, ja ihmiskauppa on noussut myös julkiseen keskusteluun. On kuitenkin todettava, että monet kertomuksessa kuvatut epäkohdat ovat olleet tiedossa hyvin pitkään[4]. Suomessa ihmiskauppaan on puututtu hitaasti. Ihmiskauppa kriminalisoitiin kansainvälisen paineen johdosta vuonna 2004 ja ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä perustettiin 2007. Tuolloin ihmiskauppaa koskeva poliisitutkinta oli harvinaisuus, eikä ihmiskaupasta juuri annettu tuomioita. Vuonna 2010 antamassaan raportissa ihmiskaupparaportoija totesi, että viranomaisten tietoon kyllä tulee ihmiskauppatapauksia, mutta niitä ei tunnisteta ihmiskaupaksi. Kytkös rikosoikeudellisen prosessin ja ihmiskaupan uhrin auttamisen välillä on alusta alkaen vaikeuttanut uhrien hakeutumista avun piiriin. Eduskunta suositteli rikoslain ja auttamisjärjestelmän muuttamista. Vuoden 2022 ihmiskaupparaportoijan kertomuksessa suositellaan, että auttamisjärjestelmästä ja ihmiskaupan uhrien oikeudesta turvalliseen ja tuettuun asumiseen tulee säätää lailla. Tämä on erittäin kannatettava ehdotus.

Jo ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää perustettaessa ilmeni, että järjestelmän tavoitteista oli ristiriitaisia käsityksiä. Poliisiviranomaiset pyrkivät ensisijaisesti saamaan rikoksentekijät tuomiolle,

[3] Arnardottir, O. M., Hovedt, M. J,. Nousiainen, K:, Ventegodt, M., Nordic disability employment laws and policies in human rights perspective, Edward Elgar Publishing 2018.
[4] Tästä mm. Roth, V. Defining human trafficking, identifying its victims: a study on the impact and future challenges of international, European and Finnish legal responses to prostitution-related trafficking of human beings. Turun yliopisto, 2010.

ja rajavalvonta rajaamaan oikeutta maassa oleskeluun. Auttamisjärjestelmään pääsy pyrittiin rajoittamaan rikosnimikkeen perusteella vain ihmiskaupparikoksen uhreihin. Ihmiskauppaa koskeva epäily ja syyte voivat kuitenkin muuttua esimerkiksi paritus- tai kiskonnantapaista työsyrjintää koskevaksi epäilyksi, eikä uhri enää ole oikeutettu auttamisjärjestelmän palveluihin. Tilanne vaikeutui entisestään, kun Suomeen tilapäisesti saapui paljon turvapaikanhakijoita.

Etenkin seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan sääntelyyn liittyy syviä erimielisyyksiä. Ns. abolitionismin kannattajat olettavat, ettei seksuaalipelvelujen tarjoamista pidä säännellä rikoslailla millään tavalla, koska rangaistussäännökset ovat omiaan ylläpitämään seksipalveluita tarjoaviin kohdistuvia ennakkoluuloja. Toisaalta ihmisiä tulee suojella seksuaaliselta hyväksikäytöltä, ja esimerkiksi parituskieltoa pidetään tarpeellisena estämään seksuaalinen hyväksikäyttö.

Suomalainen lainsäätäjä on ollut haluton lisäämään rikoslakiin uusia rikosnimikkeitä, joille olisi tarvetta ja joihin kansainväliset ihmisoikeussopimukset velvoittaisivat. Ihmiskaupan kriminalisoinnin on katsottu kattavan myös pakkoavioliiton. Etenkin pakkoavioliiton kriminalisoiminen olisi tarpeen, sillä kaikki pakkoavioliitot eivät täytä ihmiskaupan määritelmää. Tuuli Hong toteaa väitöskirjassaan, että näkemys jonka mukaan ihmiskauppasääntely soveltuu pakkoavioliittotapauksiin on kritiikille altis. Ihmiskauppasäännöstä on tulkittu oikeuskäytännössä hyvin tiukasti. Lisäksi seksuaalirikossäädäntö on pakkoavioliittojen suhteen ongelmallinen. Jos ja kun seksuaalirikoslaki rakentuu suostumuksen puutteen pohjalle, olisi tahdonvastaisesti solmitun avioliiton aikainen kanssakäyminen tulkittavissa tahdonvastaiseksi. Pakkoavioliitot tulee myös Istanbulin sopimuksen perusteella kriminalisoida.[5] Lainuudistus on vireillä.

Kuten yhdenveraisuusvaltuutetun kertomuksessa todetaan, ihmiskauppa liittyy usein naisiin kohdistuvaan väkivaltaan. Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa 2022 suositellaan, että ihmiskaupan uhrit tulisi lakisääteisesti ohjata palveluihin. Kertomuksessa viitataan lähisuhdeväkivallan uhrien auttamiseksi toimivan moniammatillisten auttamisjärjestelmien (MARAK, Barnahus, Seri-keskukset) merkitykseen. Yhdyn käsitykseen, että moniammatillisesta auttamisesta saatuja kokemuksia tulisi hyödyntää ihmiskaupan uhrien auttamisessa. Istanbulin sopimus ja osittain myös EU:n oikeus velvoittaa tarjoamaan moniammatillisia palveluita naisiin kohdistuvan väkivallan uhreille. Nykymallin mukaisen moniammatillisen auttamisjärjestelmän keskeisiin ongelmiin kuuluu se, että apua ei ole tarjolla yhdenvetaisesti maan eri osissa. Toiminta pitäisi saattaa lakiin perustuvaksi, jotta yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti apua olisi saatavilla koko maassa yhtäläisin perustein.

Kuivalahdella 12 kesäkuuta 2022

Kevät Nousiainen

Professori (emerita), Turun yliopisto

[5] Hong, T. Kunniaan liittyvän väkivallan uhrin oikeudellinen asema. Väitöskirja, Turun yliopisto 2020, s.90-91.