Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle K 7/2022 vp

1 Johdanto

Käsillä oleva yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus tuo esille yhdenvertaisuusvaltuutetun työn painopistealueet, mutta antaa myös kokonaiskuvan yhdenvertaisuusvaltuutetun havaitsemista ongelmista ja kehittämistarpeista. Tarkastelen seuraavassa kertomuksen tematiikkaa ja huomioita erityisesti työelämän näkökulmasta.

Totean kuitenkin aluksi, että ihmis- ja perusoikeusvelvoitteiden tunnistaminen ja noudattaminen ovat yhteydessä siihen, millä tavalla yhdenvertaisuutta ja syrjimättömyyttä edistetään ja turvataan. Ihmis- ja perusoikeusulottuvuus on tarpeen ottaa huomioon tarkasteltaessa yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomusta. Tämä ulottuvuus lisää yhdenvertaisuuden eteen tehtävän työn turvaamisen ja kehittämisen erityistä painoarvoa.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksesta käy ilmi vammaisuuteen ja alkuperään liittyvien syrjintäyhteydenottojen huomattava määrä, jonka voidaan katsoa edellyttävän asianmukaisia toimenpiteitä. Yhdenvertaisuuden eteen tehtävä työ on toisaalta kohdannut viime aikoina erityisiä, odottamattomia haasteita. Koronakriisi on vaikuttanut yhdenvertaisuutta ja myös tasa-arvoa heikentävästi työmarkkinoilla. Muuttunut yhteiskunnallinen tilanne korostaa yhdenvertaisuuden eteen suunnitelmallisesti tehtävän työn merkityksellisyyttä eri sektoreilla ja edellyttää huomion kiinnittämistä erityisesti kansalaisuuteen ja alkuperään liittyvään syrjintään tuodessaan esille yhdenvertaisuusongelmia, jotka osaltaan liittyvät laajempaan kansainväliseen kehitykseen.

Jos yhdenvertaisuussääntelyllä ja sen kunnioittamisella on vakiintunut asema yhteiskunnassa, tämä edesauttaa myös laajemmin yhteiskunnallista vakautta.

2 Lainvalmistelun ongelmat

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa korostetaan perustellusti tarvetta lisätä yhdenvertaisuusosaamista lainvalmistelussa, ja työelämälainsäädännön valmistelu ei ole tässä suhteessa poikkeus. Lainvalmistelun yhtenä epäkohtana on riittämätön kyky tunnistaa ja käsitellä yhdenvertaisuusvaikutuksia. Yhtäältä kyse on tarpeesta tunnistaa yhdenvertaisuuden eri ulottuvuuksien kannalta merkitykselliset vaikutukset nykyistä paremmin ja riittävän yksilöidysti niin, että erilaiset ihmisryhmät erityistarpeineen otetaan huomioon. Toisaalta kyse on tarpeesta arvioida ja ennakoida tarkemmin ja monitahoisemmin lakiehdotusten yhdenvertaisuusvaikutuksia. Yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnin puutteilla on lainvalmistelussa usein havaittavissa yhteys myös perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin puutteisiin.

On tarpeen korostaa, että lainvalmistelussa tehtävä vaikutusarviointi on olennaisessa asemassa syrjivien rakenteiden poistamisen ja torjumisen kannalta. Systemaattinen yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi on tämän vuoksi tärkeä lainvalmistelun lähtökohta.

3 Työelämän yhdenvertaisuuden ja valvonnan vahventamisen tarve

Työn murros haastaa työelämän syrjimättömyyden eteen tehtävän työn. Syrjiviä rakenteita, syrjinnän ilmenemistapoja ja oikeuksiin pääsyä on tarkasteltava uusia työnteon ja työelämän sopimisen muotoja ja yleisemmin muuttuvaa työelämän dynamiikkaa vasten.

Digitalisaatio muodostaa uudentyyppisiä yhdenvertaisuushaasteita työelämässä, ja näiden haasteiden tarkastelu ja ennakointi on osa myös vihreän siirtymän hallintaan liittyvää työtä, joka on vasta alullaan. Vihreä siirtymä jakaa sektoreita ja työntekijäryhmiä ”häviäjiin” ja ”voittajiin” uudella tavalla, mikä tulee vaikuttamaan monin tavoin työntekijöiden asemaan työmarkkinoilla.

Työelämässä tapahtuva syrjintä on merkittävä yhteiskunnallinen ongelma. Onkin syytä kiinnittää erityistä huomiota yhdenvertaisuuslain noudattamisen valvontaan työelämässä ja siihen, kuinka valvonta on järjestetty ja kuinka sitä voitaisiin vahventaa.

Yhdenvertaisuuslain noudattamista työelämässä valvovat pääosin työsuojeluviranomaiset. Yhdenvertaisuuslain noudattamista työsuhteessa ja julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa sekä työharjoittelussa ja muussa vastaavassa toiminnassa työpaikalla sekä työhönotossa valvovat työsuojeluviranomaiset siten kuin yhdenvertaisuuslaissa ja työsuojelun valvontalaissa säädetään. Yhdenvertaisuusvaltuutetun valvonnan piiriin kuuluvat vain sellaiset itsenäisen työnteon muodot, jotka jäävät työsuojeluviranomaisten valvonnan ulkopuolelle (HE 19/2014).

Työsuojeluviranomaisten ja yhdenvertaisuusvaltuutetun välistä toimivaltajakoa selvitetään parhaillaan valmisteilla olevassa yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksessa. Vallitsevaa sääntelytapaa on pidetty riittämättömänä yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltuuksien ja valvonnan tehokkuuden kannalta; myös yhdenvertaisuusvaltuutettu tuo tämän kertomuksessaan esille.

On huomattava, että tarve kehittää ja tehostaa yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden toteutumisen valvontaa työelämässä on lisääntynyt viime aikoina. Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksessa on mielestäni tarpeen huolellisesti kartoittaa vaihtoehtoja muuttaa nykyistä sääntelyä siten, että yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltuuksia laajennetaan työelämää koskevaan valvontaan. Tulevaa hallituksen esitystä valmisteltaessa on tarpeen erityisen tarkasti selvittää valittavan sääntelytavan – ja eri vaihtoehtojen – yhdenvertaisuusvaikutukset. Oikeusvertailun avulla on perusteltua lisäksi selvittää, kuinka yhdenvertaisuussääntelyn valvonta työelämän osalta on järjestetty esimerkiksi Pohjoismaissa ja muissa Euroopan maissa yleisemmin.

Yhdenvertaisuuslain valvonta on järjestetty toisin kuin tasa-arvolain valvonta. Olisi toisaalta tarkasteltava yhdenvertaisuusvaltuutetun, tasa-arvovaltuutetun ja työsuojeluviranomaisten toimivaltuuksia suhteessa toisiinsa ja yhteyksiä, joita yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskevan lainsäädännön rajapinnat vääjäämättä aikaansaavat.

Työelämän yhdenvertaisuutta ja syrjimättömyyttä koskeva normisto on laaja-alainen. Kansainväliseen sääntelyyn lukeutuu EU-lainsäädännön lisäksi muun muassa ILO:n yleissopimuksia. Kansallisen normikehikon osalta on otettava huomioon muun muassa työrikossääntelyn eri ulottuvuudet.

Olennaista on, että viranomaisvalvonta tapahtuu riittävin resurssein, riittävällä asiantuntemuksella sekä työelämän erityispiirteet ja kehityksen samoin kuin syrjintää kokevien tarpeet huomioon ottavalla tavalla.

4 Viranomaisten yhteistyön ja koulutuksen kehittäminen

Valvontaviranomaisten yhteistoimintaa tulisi kehittää. Esimerkiksi moniperusteiseen syrjintään puuttuminen vaatii osaltaan yhdenvertaisuusvaltuutetun ja tasa-arvovaltuutetun välistä vuoropuhelua ja yhteistyötä.

On tarpeen torjua yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden turvaamiseksi tehtävän työn tarpeetonta siiloutumista viranomaistoiminnassa, ja yhteistyötä lisäämällä ja kehittämällä tällaista kehitystä voidaan torjua. Katson, että yleisesti ottaen viranomaistoiminnassa olisi tarvetta lisätä sekä yhteistyötä että yhdenvertaisuusosaamista.

Yhdenvertaisuusosaamisen lisäämisen tarpeeseen liittyy tarve huolehtia siitä, että koulutusjärjestelmämme ottaisi yhdenvertaisuuden ja sen normiperustan entistä vahvemmin huomioon.

5 Oikeuksiin pääsyn vaikeudet

Yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden turvaamiseen liittyy merkittäviä oikeuksiin pääsyn ongelmia. Mielestäni niiden tarkempi hahmottaminen edellyttäisi viranomaisten välistä yhteistyötä ja riittävän tutkimustiedon saatavuutta. Tietojenkeruuta syrjinnästä työelämässä ja työpaikoilla tulisi laajentaa niin, että otettaisiin huomioon työelämän murros, digitalisaatio ja toimintaympäristön muutos. Kokonaiskuvan muodostaminen työsyrjinnästä on välttämätöntä myös valvonnan kohdentamisen ja viranomaistoimien kehittämisen kannalta.

Kyse on kuitenkin myös tarpeesta kehittää oikeussuojaa ja oikeussuojan saatavuutta koskevia sääntelytapoja. On kiinnitettävä huomiota yhtäältä vallitsevaan sääntelyyn liittyviin epäjohdonmukaisuuksiin ja toisaalta eri viranomaisten valvontavaltuuksiin.

Syrjintää kokevan yksilön asema on usein heikko. Kaikkein heikoimmassa asemassa olevien on ylipäänsä vaikea nostaa esille kokemaansa syrjintää, ja oikeussuojaa käytännössä heikentäviä kynnyksiä tulisikin kyetä tunnistamaan nykyistä paremmin. Syrjintäsuojan parempi saavutettavuus edellyttää sitä, että tunnistetaan paremmin ne tekijät, jotka estävät yksilötasolla tämän suojan toteutumista.

Vaikka nyt on käsillä nimenomaan yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus, haluan korostaa, että työelämän näkökulmasta tulisi tarkastella tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta myös yhtenä kokonaisuutena. Tarkasteltaviksi tulisi ottaa tältä pohjalta sääntelytapojen toimivuus ja eri toimijoiden keskinäissuhteet ja yhteistyön muodot. Esimerkiksi risteävän syrjinnän esiintyminen on usein kysymys, johon yhdistyy sukupuoleen perustuvaan syrjintään liittyviä elementtejä.

6 Rajat ylittävä työ ja työperäinen hyväksikäyttö

Työperäisen hyväksikäytön ja ihmiskaupan torjumisessa ulkomaisten työntekijöiden hyväksikäyttöön puuttuminen on tärkeää. Työperusteiseen maahanmuuttoon liittyvä normisto on monitahoinen kokonaisuus, jonka tarkastelussa myös kansainvälinen normisto on otettava huomioon. Kansainväliset sopimukset ja niiden täytäntöönpano muodostavat ihmiskaupan ehkäisemiselle perustan, mutta on korostettava, että ihmiskaupan uhrit tarvitsevat erityistä tukea ja suojaa.

Siirtotyöntekijöiden tilanne muodostuu tyypillisesti vaikeaksi erityisesti taloudellisesti epävarmoina aikoina. Kyse on kuitenkin myös siitä, että rajat ylittävässä työssä toimivien työntekijöiden asemaan vaikuttavan oikeudellisen normiston tulisi tarjota riittävä suoja ja oikeudet näille työntekijöille.

Ulkomaisten työntekijöiden oikeussuojaan liittyy usein erityisiä oikeudellisia haasteita, jotka jäävät helposti katveeseen. Kyse on nimenomaan rajat ylittävään työhön liittyvistä yhdenvertaisuusongelmista, jotka osaltaan ovat seurausta rajat ylittävän työn luonteesta. Rajat ylittävän työn yhdenvertaisuusongelmat ovat myös oikeuksiin pääsyn näkökulmasta merkittävä ongelma, johon tulisi kiinnittää valvonnassa ja valvontaviranomaisten yhteistoiminnassa erityistä huomiota.

7 Yhdenvertaisuus ja kestävä kehitys

Tarve edistää yhdenvertaisuutta ja syrjimättömyyttä kytkeytyy kestävään kehitykseen, ja yhdenvertaisuus on vahvasti esillä YK:n kestävän kehityksen Agenda 2030:n tavoitteissa. Kestävän kehityksen tavoitteet, eritoten ihmisarvoisen työn (kestävän kehityksen tavoite 8) ja eriarvoisuuden vähentämisen (kestävän kehityksen tavoite 10) tavoite, edellyttävät yhdenvertaisuuden vahventamista. Agenda 2030:een liittyy kiinteästi sitoutuminen siihen, ettei ketään jätetä kehityksessä muiden jälkeen.

Mielestäni yhdenvertaisuus tulee tuoda nykyistä vahvemmin ja konkreettisemmin esille kestävän kehityksen eteen tehtävässä työssä. Kestävän kehityksen tavoitteet voidaan liittää kokonaisvaltaisemman ja tavoitteellisemman yhdenvertaisuustarkastelun ja -suunnittelun tarpeeseen yhteiskunnassamme. Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksen havainnot antavat tähän hyvän lähtökohdan.

8 Lopuksi

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus osoittaa, että viranomaisvalvontaa on tehostettava. Yksinomaan lainsäädännön valvonta ei toisaalta riitä turvaamaan yhdenvertaisempaa yhteiskuntaa ja työelämää. Rakenteellisen syrjinnän poistamisen eteen tehtävä työ edellyttää lisäpanostusta yhdenvertaisuusnormiston tunnetuksi ja ymmärrettäväksi tekemiseen. Kyse on myös normiston ihmis- ja perusoikeusulottuvuuden tekemisestä näkyvämmäksi. Lainvalmistelussa yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia tulisi kehittää systemaattisemmaksi. Asianmukainen vaikutusarviointi liittyy olennaisesti yhdenvertaisuuden edistämiseen ja yhteiskunnan rakenteiden muokkaamiseen syrjimättömämmiksi.

Yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden eteen tehtävä työ vaatii huomion kiinnittämistä viranomaisten toimivaltuuksiin, resursseihin ja yhteistoimintaan. Viranomaisten toimivaltasuhteita tulisi kehittää, ja viranomaisvalvonnan sääntelyn tulisi muodostaa tehokkaan täytäntöönpanon ja työsyrjintää kokevien oikeuksiin pääsyn kannalta nykyistä johdonmukaisempi kokonaisuus. Meneillään olevalla yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksella on korostunut merkitys tilanteessa, jossa työelämän syrjintä on huomattava yhteiskunnallinen ongelma ja syrjintää kokeneiden aseman ja oikeussuojan parantamisen tarve on ilmeinen.

Helsingissä 14.6.2022

Ulla Liukkunen
Työoikeuden ja kansainvälisen
yksityisoikeuden professori