

18.10.2022

Dnro TAS/500/2022

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

tyv@eduskunta.fi

Viite: Lausuntopyyntö 5.10.2022

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt tasa-arvovaltuutetulta kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 148/2022 vp.). Tasa-arvovaltuutettu kiittää lausuntopyynnöstä.

Tasa-arvovaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton lainvalvontaviranomainen, jonka tehtävänä on valvoa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1985, jäljempänä tasa-arvolaki) noudattamista. Tasa-arvovaltuutetun tehtävänä on myös edistää tasa-arvolain tarkoituksen toteutumista eli sukupuolten välistä tasa-arvoa.

Tasa-arvovaltuutettu keskittyy lausunnossaan arvioimaan otsikossa mainitua hallituksen esitystä toimivaltansa näkökulmasta. Valtuutettu pyrkii tuomaan samalla esiin myös joitakin tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslakien eroavaisuuksia, joilla on merkitystä erityisesti syrjinnän uhrien oikeuksiin pääsyn ja oikeussuojan kannalta.

1 Oikeussuojaan liittyvistä ongelmista

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) tarkoituksena on edistää yhdenvertaisuutta ja ehkäistä syrjintää sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeusturvaa. Laki täydentää perustuslain (731/1999) 6 §:ssä määriteltyä ihmisten yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoa. Myös tasa-arvolaki täydentää perustuslain turvaamaa yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoa. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolakia sovelletaan lähtökohtaisesti kaikessa julkisessa ja yksityisessä toiminnassa, lukuun ottamatta perhe-elämän piiriin kuuluvaa toimintaa ja uskonnon harjoitusta, joten näistä muodostuu keskeinen osa syrjinnän vastaisen oikeuden perustaa.

Tasa-arvovaltuutettu pitäisi tärkeänä, että tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslakien seuraamusjärjestelmää ja oikeussuojakysymyksiä tarkasteltaisiin rinnakkain. Voimassa olevan yhdenvertaisuuslain mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetulla sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla ei ole oikeutta valvoa lain noudattamista työelämän osalta. Tasa-arvovaltuutetulla tämä valvontatoimivalta on, ja tasa-arvovaltuutettu voi myös viedä tasa-arvolakia koskevan työelämän syrjintäasian lautakunnan käsiteltäväksi. Vastavasti tasa-arvolain nojalla oikeus saattaa asioita yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsittelyyn on vain tasa-arvovaltuutetulla ja työmarkkinoiden keskusjärjestöillä, kun taas yhdenvertaisuuslakia koskevia asioita voivat viedä lautakunnan käsittelyyn yhdenvertaisuusvaltuutetun lisäksi myös syrjinnän uhrit ja yhdenvertaisuutta edistävät yhteisöt.

Syrjinnän uhrien kannalta lakeja valvovien viranomaiset erilaiset toimivaltuudet aiheuttavat hämmennystä, epätietoisuutta ja sekaannuksia. Erityisen ongelmallista tämä on usein risteävän syrjinnän koskeissa tilanteissa, joihin sovelletaan nykyisellään pelkästään yhdenvertaisuuslakia, vaikka risteävän syrjinnän yhtenä elementtinä olisi sukupuoli, sukupuoli-identiteetti tai sukupuolen ilmaisu (HE 19/2014 vp., s. 57).

Yhdenvertaisuuslain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä viitataan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietintöön, jonka mukaan myös valiokunta on pitänyt tärkeänä, että työsuojeluviranomaisten, yhdenvertaisuusvaltuutetun ja tasa-arvovaltuutetun tehtäviä ja toimivallan jakoa työelämän syrjintäkysymyksissä selvitettäisiin moniperustaisen ja risteävän syrjinnän valvonnan tehostamiseksi (TyVM 11/2014 vp, s. 6–7, HE148/2022 vp., s. 21). Tasa-arvovaltuutettu on käsitellyt samaa asiaa keväällä 2022 eduskunnalle antamassaan kertomuksessa. Tasa-arvovaltuutettu on muun muassa esittänyt, että valtuutettu saisi toimivaltaa valvoa sellaisia risteävän syrjinnän tilanteita, joissa sukupuoli on yksi vaikuttava tekijä (esim. K 1/2022 vp., s. 23).

Yhdenvertaisuuslain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä ei ole juurikaan käsitelty risteävän syrjinnän kysymyksiä. Tasa-arvovaltuutettu olisikin toivonut, että hallituksen esityksessä olisi kiinnitetty huomiota myös tähän ongelmaan, joka rajoittaa merkittävästi tasa-arvolain soveltamisalaa samoin kuin tasa-arvovaltuutetun mahdollisuuksia valvoa syrjintää sekä edistää tasa-arvoa. Tasa-arvovaltuutetun toimivallan ulkopuolelle jää helposti sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta monia tärkeitä ja ajankohtaisia kysymyksiä, kuten esimerkiksi maahanmuuttajataustaiset naiset ja miehet.

2 Työelämässä esiintyvä syrjintä

Yhdenvertaisuuslain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä on käsitelty yhdenvertaisuuslain toimivuutta koskevaa VN TEAS -tutkimusta¹, jonka mukaan syrjintää jää paljon piiloon. Esityksessä todetaan, että esimerkiksi vammaisuuteen liittyviä syrjintäepäilyjä on paljon yhdenvertaisuusvaltuutetun ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsittelemissä asioissa, mutta harvoin työsuojeluviranomaisten käsittelemissä asioissa. Myöskään romanien kokemaa syrjintää ei tule työsuojeluviranomaisten tietoon. Tutkimuksessa on myös todettu, ettei ole tietoa siitä, missä määrin tiettyihin syrjintäperusteisiin liittyvien tapausten vähäisyys johtuu siitä, ettei viranomaisiin oteta yhteyttä ja missä määrin siitä, että rakenteellista ja epäsuoraa syrjintää tapahtuu jo ennen oikeussuojan piiriin pääsyä. (HE 148/2022 vp., s. 19–20).

Voimassa olevan yhdenvertaisuuslain mukaan lain noudattamista valvovat yhdenvertaisuusvaltuutettu, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta ja työsuojeluviranomaiset. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltuuksia ehdotetaan nyt laajennettavaksi myös työelämässä tapahtuvan syrjinnän valvontaan. Tasa-arvovaltuutettu pitää ehdotusta kannatettavana, koska tämä tehostaa osaltaan syrjintäkieltojen valvontaa. Yhdenvertaisuusvaltuutetulle on myös kertynyt vankkaa ja monipuolista erityisosaamista erilaisiin perusteisiin liittyvissä syrjintäkysymyksissä.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan työelämäkysymyksissä yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontakeinot poikkeaisivat kuitenkin muista elämänalueista siten, ettei yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi viedä työelämää koskevaa syrjintäasiaa tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslautakunnan käsiteltäväksi. Tämä johtuu siitä, ettei yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla olisi toimivaltaa käsitellä työelämäasioita yhdenvertaisuuslain soveltamisalalla (HE 148/2022 vp. s. 72). Ehdotettu rajausta lautakunnan toimivaltaan ei vaikuta perustellulta. Lautakunnalla on tasa-arvolain nojalla oikeus käsitellä myös työelämään liittyviä syrjintäasioita, minkä lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulisi oikeus käsitellä työelämäasioita.

Esityksessä mainitaan perustuslakivaliokunnan kannanotossa mainittu tavoite saada eri syrjintäperusteet samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin (PeVL 10/2003 vp., s. 2). Lausunnossa on kiinnitetty huomiota työelämän yhdenvertaisuus- ja syrjintäkysymysten valvontaan ja muun muassa siihen, että työelämäasiat jäävät yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivallan ulkopuolelle. Valiokunta onkin todennut, että lautakunnan toimivallan erot yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoasioissa voivat

¹ Aidosti yhdenvertaiset – Yhdenvertaisuuslain arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:50.

muodostua käytännössä ongelmallisiksi erityisesti moniperusteisen syrjinnän tapausten käsittelyssä (PeVL 31/2014 vp., s. 9–10).

Käsitellessään valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittista selontekoa myös työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on kiinnittänyt vakavaa huomiota syrjinnän ja häirinnän uhrien oikeusasemaan. Valiokunta on pitänyt ensiarvoisen tärkeänä uhrien suojan toteuttamiseen liittyvien valvontajärjestelmien kehittämistä (TyVL 2/2022 vp., 6–7).

3 Hyvityksestä

Yhdenvertaisuuslain uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voisi suositella hyvityksen maksamista muissa kuin työelämään liittyvissä asioissa.

Hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa oli esillä myös ehdotus, jonka mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta olisi voinut määrätä hyvitystä syrjinnän uhrille sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Työelämään liittyvissä syrjintäepäilyissä lautakunnalla ei kuitenkaan olisi ollut toimivaltaa hyvityksen määrittämiseen.

Tasa-arvovaltuutettu pitää syrjinnän uhrien näkökulmasta tärkeänä lautakunnan hyvitystä koskevaa toimivaltaa. Koska lautakunnalla ei olisi toimivaltaa antaa sitovaa ratkaisua hyvityksen maksamisesta, ehdotettu menettely voi kuitenkin johtaa siihen, että syrjinnän uhrien on jatkossakin nostettava erillinen hyvityskanne käräjäoikeudessa. Tätä ei voi pitää oikeussuojan parantamisen näkökulmasta kestäväenä ratkaisuna. Tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan hyvitystä koskevien suositusten noudattamista olisikin tarkkaan seurattava ja selvitettävä edelleen mahdollisuutta, että lautakunta voisi antaa hyvityksen maksamisesta sitovia ratkaisuja.

Tasa-arvovaltuutettu pitääkin tärkeänä, että pikaisesti selvitetään, tulisiko lautakunnalle antaa toimivalta suositella hyvitys maksettavaksi myös tasa-arvolain rikkomisen perusteella.

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

4 Yhdenvertaisuuden edistämisestä

4.1 Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmista

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan täsmennettäväksi viranomaisen velvollisuutta edistää yhdenvertaisuutta muun muassa siten, että viranomaisen on arvioitava toiminnan vaikutuksia väestöryhmittäin ja toteuttaa yhdenvertaisuutta edistävät toimenpiteet säännöllisin väliajoin (5 §).

Vastaavaa muutosta ehdotetaan myös koulutuksen järjestäjän velvollisuu-
teen edistää yhdenvertaisuutta (6 §). Esityksessä ehdotetaan lisäksi selven-
nettäväksi, mitä työnantajan on otettava huomioon tehdessään arviointia
toteutumisesta. Erikseen mainitaan velvollisuus arvioida yhdenvertaisuus-
den toteutumista työhönotossa. Ehdotukset ovat kannatettavia.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on eduskunnalle antamassaan kertomukses-
saan kiinnittänyt huomiota siihen, että merkittävä osa yhdenvertaisuus-
suunnittelun potentiaalista jää hyödyntämättä. Yhdenvertaisuussuunnitel-
mien kirjaukset ovat usein ympäröiväisiä ja sisältävät niukasti informaa-
tiota siitä, miten yhdenvertaisuuden arviointia on tehty. Monilta viran-
omaisilta saattaa myös puuttua yhdenvertaisuussuunnitelma (K 7/2022 vp.,
s. 22). Yhdenvertaisuusvaltuutetun havainnot vastaavat tasa-arvovaltuute-
tun havaintoja tasa-arvosuunnitelmista. Tasa-arvosuunnitelmissa käsitel-
lään usein kattavasti esimerkiksi työelämän tasa-arvon kannalta tärkeitä
teemoja yleisellä tasolla, mutta konkreettinen nykytilanteen selvittäminen
jää usein vähäiseksi.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan selvennettäväksi muun muassa,
mitä työnantajan on otettava huomioon tehdessään arviointia yhdenvertai-
suuden toteutumisesta. Työnantajan tulisi arvioida yhdenvertaisuuden to-
teutumista myös työhönotossa. Muutos on kannatettava.

Myös tasa-arvovaltuutettu on käsitellyt työhönottosyrjintää eduskunnalle
antamassaan kertomuksessa (K 1/2022 vp., s.47–48). Tasa-arvovaltuutettu
on todennut, ettei syrjinnän kieltävä lainsäädäntö riitä yksinään poista-
maan rekrytointilanteissa tapahtuvaa syrjintää, vaan tarvitaan muutoksia
rekrytointikäytäntöihin. Esimerkiksi anonymi työnhaku voi tasoittaa eri-
laisten ryhmien pääsyä haastatteluun.

Yhdenvertaisuuslain 5 §:n 3 momentin mukaan viranomaisella on oltava
suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi.
Tasa-arvovaltuutetun käsityksen mukaan vastaavan kaltainen velvoite laa-
tia suunnitelma tasa-arvon edistämiseksi edistäisi merkittävästi tasa-arvon
toteutumista suomalaisessa yhteiskunnassa. Kun tasa-arvo- ja yhdenvertai-
suussuunnitelmat laaditaan usein yhteisinä suunnitelmina, olisi tärkeää,
että velvoitteet olisivat mahdollisimman yhdenmukaiset.

4.2 Yhdenvertaisuuden edistäminen varhaiskasvatuksessa

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että varhaiskasvatuksen järjestäjän ja
palveluntuottajan tulisi edistää yhdenvertaisuutta ja laatia yhdenvertai-
suussuunnitelma (6 a §).

Myös tasa-arvolakiin ehdotetaan lisättäväksi varhaiskasvatuksen järjestä-
jälle ja palveluntuottajalle velvollisuus edistää tasa-arvoa ja laatia tasa-ar-
vosuunnitelma (HE 177/2022 vp.). Tasa-arvovaltuutettu on antanut tästä

hallituksen esityksestä lausunnon eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle. Tasa-arvovaltuutettu viittaa tähän lausuntoon tässä yhteydessä.

Tasa-arvovaltuutettu

Jukka Maarianvaara

Erityisasiantuntija

Pirkko Janas

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