



IOK/47/2022

15.6.2022

Viite Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta perjantai 17.06.2022 klo 11.00 / K 7/2022 vp / Asiantuntijapyyntö

Asia Ihmisoikeuskeskuksen kirjallinen lausunto yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksesta eduskunnalle 2022

Ihmisoikeuskeskus kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja antaa kirjallinen asiantuntijalausunto yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksesta eduskunnalle 2022.

Keskuksen 9.6.2022 julkaistun, kansallisia perus- ja ihmisoikeustoimijoita koskevan selvityksen piiriin kuuluvat ylimpien laillisuusvalvojen ja kansallisen ihmisoikeusinstituution lisäksi erityisvaltuutetut (ml. yhdenvertaisuusvaltuutettu) sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta. Selvityksessä on pyritty tuottamaan kokonaisvaltaisesta näkökulmasta tietoa ja suosituksia kyseisten toimijoiden muodostamien rakenteiden kehittämiseksi. Ihmisoikeuskeskus esittää selvityksensä pohjalta tässä lausunnossa joitakin huomioita, jotka liittyvät yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksen ensimmäiseen lukuun ja suosituksiin syrjinnän uhrien oikeussuojan vahvistamiseksi.

Ihmisoikeuskeskuksen selvitys on luettavissa keskuksen verkkosivuilla:
<https://www.ihmisoikeuskeskus.fi/uutiset/pio-toimija-selvitys/>.

Työelämän syrjintään puuttuminen

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo kertomuksessaan, että sillä ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla tulisi olla toimivalta käsitellä työelämän syrjintätapauksia yhdenvertaisuuslain nojalla. Valtuutetun mukaan "[t]yösuojeluviranomaiset voisivat myös jatkossa osaltaan arvioida ja puuttua työelämän syrjintään."¹

Keskustelua viranomaisten tehtävienjaosta ja toimivaltuuksista työelämän syrjinnän valvonnassa on käyty Suomessa pitkään. Vuonna 2014, yhdenvertaisuuslain uudistuksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä, perustuslakivaliokunta piti ongelmallisena sitä, että yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivallan ulkopuolelle jätetään työelämän yhdenvertaisuuden ja syrjinnän valvonta. Ongelmallisena valiokunta piti tätä sekä yhdenvertaisuuslain yhtenäisen

¹ Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2022, s. 16.

valvonnan että valtuutetun aseman näkökulmasta, kun yksi keskeinen elämänalue, jolla syrjintää ilmenee, jää yhdenvertaisuusvaltuutetun valvonnan ulkopuolelle. Valiokunta toi esiin myös yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan erilaiset toimivaltuudet työelämäasioissa.² Lautakunta voi käsitellä työelämän syrjintää tasa-arvolain, mutta ei yhdenvertaisuuslain nojalla.

Myös kansainvälisesti Suomen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvorakenteisiin on kiinnitetty enenevässä määrin huomiota. Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio ECRI on antanut suosituksia yhdenvertaisuusvaltuutetun sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivallan laajentamiseksi työelämäasioihin.³ Myös Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen neuvoo-antava komitea on tarkastellut Suomelle vuonna 2019 antamissaan suosituksissa syrjinnän vastaisten toimijoiden tehtäviä ja toimivaltuuksia. Komitea suosittelee, että yhdenvertaisuusvaltuutetun sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tehtäviä ja toimivaltuuksia laajennetaan kattamaan työelämässä tapahtuva syrjintä.⁴

Ihmisoikeuskeskus pitää tärkeänä, että käynnissä oleva yhdenvertaisuuslain osittaisuudistus voitaisiin toteuttaa niin, että työsuojeluviranomaisella ja yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi rinnakkainen toimivalta työelämän yhdenvertaisuuskysymyksissä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun eduskuntakertomuksen 2022 perusteella jo nyt valtuutetulle tulee varsin paljon työelämän syrjintää koskevia yhteydenottoja, ja ne ovat viime vuosina olleet kasvussa.⁵ Ihmisoikeuskeskus katsoo, että yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivallan laajentaminen työelämäasioihin yhdenmukaistaisi syrjinnän valvontaa ja oikeussuojakeinoja, kun yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi käsitellä yhdenvertaisuuslain nojalla kaikkia lain kattamia syrjintätapauksia, kuten tasa-arvovaltuutettu tasa-arvolain perusteella. Esimerkiksi ECRI on todennut yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelimiä koskevissa suosituksissaan, että mikäli tuo elin koostuu useammasta eri toimijasta, niiden toimivaltuuksien tulisi olla yhtenäiset, ja toimivaltuuksia tulisi käyttää koordinoitulla tavalla.⁶ Yhdenvertaisuusvaltuutetun ja työsuojeluviranomaisen päällekkäiseen toimivaltaan liittyvät kysymykset ovat ratkaistavissa säännöllisen yhteistyön ja tietojenvaihdon keinoin.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan mahdollisuus määrätä hyvitystä

Kertomuksensa yhtenä suosituksena valtuutettu esittää, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla tulisi olla mahdollisuus "[...] määrätä hyvitystä samassa yhteydessä, kun se arvioi onko syrjinnän kieltoa rikottu."⁷

Ihmisoikeuskeskus pitää suositusta perusteltuna, ja hyvitysmahdollisuus onkin myös tarkastelussa yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksessa. Keskuksen toteuttamaan selvitykseen kansallisista perus- ja ihmisoikeustoimijoista kerätyt aineistot tukevat sitä näkemystä, että lautakunnan asemaa matalan kynnyksen

² PeVL 31/2014, s. 9–10.

³ ECRI (2019), Suomea koskeva raportti (viides raportointikierros). CRI(2019)38, s. 14–15.

⁴ Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2019), Fifth opinion on Finland. ACFC/OP/V(2019)001, s. 13.

⁵ Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2022, s. 17.

⁶ ECRI General Policy Recommendation no. 2: Equality Bodies to combat racism and intolerance at national level, s. 5.

⁷ Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2022, s. 16

oikeussuojakeinona tulee vahvistaa. Hyvityskanteen nostaminen tuomioistuimessa sisältää huomattavan kuluriskin. Myös Ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskunnan alaisuudessa toimiva vammaisten ihmisoikeuskomitea (VIOK) on kannattanut lautakunnan hyvitysmahdollisuutta.⁸ Ihmisoikeuskeskus on tasa-arvovaltuutetun eduskuntakertomusta 2022 koskevassa kirjallisessa lausunnossaan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle todennut, että lautakunnalla on oltava mahdollisuus määrätä hyvitystä myös tasa-arvoasioissa.⁹

Suomea koskevissa kansainvälisissä suosituksissa hyvitysmahdollisuuden antamista lautakunnalle ovat ECRI:n lisäksi esittäneet ainakin YK:n ihmisoikeuskomitea (2021) ja Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen neuvoa-antava komitea (2019).¹⁰

Hyvitystoimivallan osoittaminen lautakunnalle edellyttää, että lautakunnalle annetaan riittävästi ja pitkäjänteisesti resursseja sille tulevien tapausten käsittelemiseksi kohtuullisessa ajassa. Jo nykyisessä tilanteessa lautakunnan on ollut vaikeuksia saada pysyviä resursseja tehtäviensä hoitamiseksi.

Erilainen oikeussuoja eri syrjäntäperusteilla ja elämänalueilla

Ihmisoikeuskeskuksen selvitykseen kerätyt aineistot ja havainnot tukevat sitä näkemystä, että yhdenvertaisuuden toteutumisen valvontaa tulee edelleen selkiyttää ja vahvistaa. Myös yhdenvertaisuuslaista vuonna 2020 tehdyssä arvioinnissa todettiin, että: "[s]uurimmat haasteet yhdenvertaisuuslain tavoitteiden toteutumiselle liittyvät kuitenkin lain täytäntöönpanoon ja siihen, miten eri syrjäntäperusteilla ilmenevä syrjäntä valikoituu eri oikeussuojakanaviin, mistä syystä myös oikeussuojakeinot ja seuraamukset ovat käytännössä erilaiset eri syrjäntäperusteille."¹¹

Ongelmat, jotka liittyvät oikeussuojakeinojen eriparisuuteen – ei pelkästään yhdenvertaisuuslaissa, vaan koko syrjäntävastaisessa lainsäädännössä – ovat olleet tiedossa jo pitkään, ja niihin tulisi pystyä paremmin puuttumaan. Tilannetta ei voi pitää hyväksyttävänä syrjäntän uhrin näkökulmasta. Ihmisoikeuskeskus on tuonut tasa-arvovaltuutetun eduskuntakertomusta koskevassa valiokuntalausunnossaan esiin, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolainsäädännön kehittämistä tulisi pisteittäisten arviointien ja uudistusten sijaan vastaisuudessa tarkastella kokonaisuutena.¹² Kokonaistarkastelussa olisi oikeussuojakeinojen lisäksi pohdittava keinoja moniperusteiseen ja erityisesti risteävään syrjäntään puuttumisen vahvistamiseksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun resurssit

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa kertomuksessaan, että sen mahdollisuudet tehdä strategista, yhdenvertaisuuden edistämistä koskevaa työtä ovat rajalliset,

⁸ Ks. Ihmisoikeuskeskuksen verkkosivut: <https://www.ihmisoikeuskeskus.fi/uutiset/crpd-komitean-yleiskommentti-yhdenv/>.

⁹ Ihmisoikeuskeskuksen lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle, IOK/44/2022, s. 2.

¹⁰ ECRI (2019), Suomea koskeva raportti (viides raportointikierron). CRI(2019)38, s. 15; UN Human Rights Committee (2021), Concluding observations on the seventh periodic report of Finland. CCPR/C/FIN/CO/7, s. 3; Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2019), Fifth opinion on Finland. ACFC/OP/V(2019)001, s. 13.

¹¹ Aidosti yhdenvertaiset. Yhdenvertaisuuslain arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:50, s. 149.

¹² Ihmisoikeuskeskuksen lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle, IOK/44/2022, s. 2.

johtuen muun muassa valtuutetun asiamäärien lisääntymisestä.¹³ Myös Ihmisoikeuskeskuksen perus- ja ihmisoikeustoimijaselvityksestä käy ilmi, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutettujen resurssien rajallisuus on johtanut siihen, ettei voimavaroja ole ollut kohdistaa toivotussa määrin yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistämiseen tai edistämismelvoitteiden valvontaan, jotka kuuluvat valtuutettujen lakisääteisiin tehtäviin.

Yksi keskuksen selvityksen keskeisimmistä viesteistä onkin, että mahdollisten uusien perus- ja ihmisoikeustoimijoiden luomisen sijaan olisi keskityttävä olemassa olevien toimijoiden vahvistamiseen ja niiden resurssien riittävyyden turvaamiseen. Ihmisoikeuskeskuksen mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetulla tulee olla riittävät voimavarat sekä puuttua syrjintään että edistää yhdenvertaisuutta.

Sirpa Rautio
johtaja

Elina Hakala
Asiantuntija

¹³ Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2022, s. 19–20.