

Aidosti yhdenvertaiset – yhdenvertaisuuslain arviointihankkeen tulokset

Kati Nieminen tutkijatohtori, Helsingin yliopisto, Laura Jauhola manager, Owl Group (toim.)

Yhdenvertaisuuslain uudistuksessa on edetty oikeaan suuntaan. Suurimmat kehittämistarpeet liittyvät lain täytäntöönpanoon.

Tässä vuonna 2019 käynnistyneessä yhdenvertaisuuslain arviointihankkeessa tarkasteltiin uudistetun yhdenvertaisuuslain vaikutuksia syrjintää kokeneiden oikeussuojaan, syrjinnän ehkäisemiseen ja yhdenvertaisuuden edistämiseen. Uusi yhdenvertaisuuslaki tuli voimaan vuoden 2015 alussa.

Tutkimuksen tavoitteena oli arvioida yhdenvertaisuuslain toimivuutta eri syrjintäperusteiden ja syrjinnän muotojen näkökulmasta. Arvioinnin aineisto koostui tuomioistuinten, valvontaviranomaisten ja laillisuusvalvojien kantelu- ja ratkaisuaineistoista, asiantuntija- ja sidosryhmähaastatteluista sekä työelämälle suunnatuista haastatteluista ja kyselystä.

Uudistetun yhdenvertaisuuslain keskeisenä tavoitteena oli syrjintäkiellon yhtenäistäminen ja eri syrjintäperusteiden saattaminen yhtenäisen oikeussuojan piiriin kaikilla elämänalueilla. Lainsäädännön tasolla moni uudistuksen tavoitteista on onnistunut ja lain keinovalikoimaa pidetään yleisesti ottaen hyvänä. Eri syrjintäperusteet on aikaisempaan lakiin verrattuna huomioitu paremmin ja sääntelyä on yhdenmukaistettu.

Tutkimuksessa tunnistettiin joitakin säädöstason asioita, jotka eivät täysin vastaa lain tarkoitusta tai joissa ilmeni epäselvyyttä. Nämä liittyvät muun muassa häirinnän määrittelyyn, yhdenvertaisuusvaltuutetun mahdollisuuden viedä syrjintäasioita yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan uhria nimeämättä ja erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteisiin työelämässä.

Suurimmat haasteet yhdenvertaisuuslain tavoitteiden toteutumiselle liittyvät kuitenkin lain täytäntöönpanoon ja siihen, miten eri syrjintäperusteilla tapahtuva syrjintä valikoituu eri oikeussuojakanaviin. Valikoitumisen vuoksi syrjinnän seuraamuksetkin ovat käytännössä syrjintäperusteittain eriytyneitä. Kaikki syrjintäperusteet eivät ole vielä täysin yhdenmukaisessa asemassa johtuen osin myös siitä, että yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain säädökset ovat edelleen joiltain osin toisistaan poikkeavat.

Johdanto

Uudistettu yhdenvertaisuuslaki ja siihen liittyvät lait tulivat voimaan 1.1.2015. Aiempaa, vuonna 2004 voimaan tullutta yhdenvertaisuuslainsäädäntöä pidettiin lakia uudistettaessa hajanaisena ja osin epäyhtenäisenä ja epäjohdonmukaisena. Uudistuksen keskeisiä tavoitteita oli vahvistaa yhdenvertaisuutta laajentamalla yhdenvertaisuuslain soveltamisalaa niin, että lakia sovellettaisiin lähtökohtaisesti kaikessa julkisessa ja yksityisessä toiminnassa, lukuun ottamatta yksityisyyden ja perhe-elämän piiriin kuuluvaa toimintaa ja uskonnonharjoitusta. Uudessa yhdenvertaisuuslaissa laajennettiin myös yhdenvertaisuuden edistämismääräyksiä. Lisäksi kohtuullisten mukautusten epääminen määriteltiin syrjinnäksi YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen edellyttämällä tavalla sekä laajennettiin hyvityssäännöksen käyttöalaa ja velvollisuutta tehdä kohtuullisia mukautuksia.

Joistakin lain muutostarpeista on keskusteltu jo yhdenvertaisuuslain säätämisen vaiheissa, osa tarpeista on noussut esiin sitä mukaa, kuin kokemusta ja tietoa lain soveltamisesta ja oikeussuojan tehokkuudesta on kertynyt. Nyt toteutetussa yhdenvertaisuuslain arviointihankkeessa tarkasteltiin lain tavoitteiden toteutumista sekä lain vaikutuksia syrjintää kokeneiden oikeussuojaan, syrjinnän ehkäisemiseen ja yhdenvertaisuuden edistämiseen.

Tutkimuksen aineisto ja menetelmät

Tutkimus jakaantui kolmeen osaan: I) oikeuskäytännön arviointiin, II) oikeussuojarakenteiden arviointiin ja III) yhdenvertaisuuslain edistämismääräyksen vaikutusten arviointiin työelämän näkökulmasta, joihin haettiin vastauksia kirjallisuuskatsauksen lisäksi seuraavista aineistoista:

Yleisten- ja hallintotuomioistuinten ratkaisuaiheiden lisäksi tutkimuksessa tarkasteltiin yhdenvertaisuusvaltuutetun, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan, työsuojeluviranomaisten ja eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuja. Lisäksi mukana on kuvauksia aluehallintoviranomaisten kanteluasioista.

Tutkimushankkeen käyttöön pyydettiin Oikeusrekisterikeskukselta sellaisia ratkaisuja vuosilta 2015–2018, joissa oli sovellettu yhdenvertaisuuslakia tai tasa-arvolakia. Lisäksi hankkeen käytössä oli syrjintää, työsyryntää, kiskonnantapaista työsyryntää ja kansanryhmää vastaan kiihottamista koskevia rikostuomioita. Lisäksi hyödynnettiin julkisesti saatavilla olevia tuomioistuinten ratkaisuja ja valvontaviranomaisten julkaisemia raportteja yhdenvertaisuuden ja syrjinnän valvonnasta.

Tutkimushankkeessa toteutettiin yhteensä 59 haastattelua, joista osaan on osallistunut useampi henkilö. Haastateltavien määrä on 71. Haastateltavissa on ministeriöiden, valvontaviranomaisten, tutkijoiden, vähemmistöryhmiä edustavien järjestöjen, työmarkkina-keskusjärjestöjen ja liittojen sekä työnantajien edustajia.

Työnantajille ja palkansaajille suunnatun kyselyn kohdejoukkona oli yli 30 henkilöä työllistävät työpaikat. Kyselyihin saatiin vastauksia yhteensä 2 938. Työnantajajärjestöjen kautta saatiin 905 vastausta ja ne mittaavat yhdenvertaisuussuunnitelman piirissä olevien työntekijöiden määrää. Palkansaajajärjestöjen kautta saatiin 2 033 vastausta. Ne mittaavat suunnitelman piirissä olevien työpaikkojen määrää.

TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Yhdenvertaisuuslain uudistuksen tavoitteet ja keinot ovat oikeansuuntaisia, mutta tavoitteet eivät ole vielä toteutuneet lain hengen mukaisesti.

Viranomaisten tietoon tuleva syrjintä ja syrjintätapausten eteneminen on valikoitunut syrjintäperusteittain ja elämänalueittain.

Asiakasaloitteisten ilmoitusten ja viranomaisvalvonnan kautta ilmi tulevat syrjintäepäilyt valikoituvat voimakkaasti eri kanaviin. Tapausten ohjautuminen eri kanaviin voi johtua useista syistä, kuten viranomaisen tunnettuudesta, taustajärjestöjen aktiivisuudesta ja yksilön ymmärryksestä ja luottamuksesta oikeussuojaan ja mahdollisuuksista turvautua siihen. Yksi keskeinen syy valikoitumiselle on myös elämänalueet, joita valvontaviranomaiset valvovat. Tällä hetkellä ei päästä käsiksi siihen, missä määrin muun muassa vammaisuuteen, etniseen taustaan ja seksuaaliseen suuntautumiseen liittyvien tapausmäärien vähäisyys yleisissä tuomioistuimissa ja työsuojeluviranomaisten valvonta-asioissa johtuu siitä, ettei viranomaisiin olla yhteydessä ja missä määrin syynä on esimerkiksi se, että henkilöt kohtaavat rakenteellista ja epäsuoraa syrjintää jo ennen kuin pääsevät esimerkiksi työelämän oikeussuojan piiriin. On kuitenkin ilmeistä, että osa syrjinnästä jää piiloon.

Hyvityksen käyttöala on käytännössä kapea, ja menestyksekkäitä kanteita on vähän.

Tulosten perusteella ei voida vielä arvioida, ovatko syrjinnän seuraamukset olleet varoitavia ja oikeasuhtaisia. Yhdenvertaisuuslain soveltamistilanteet ovat lisääntyneet uuden lain aikana, mutta esimerkiksi menestyksekkäitä hyvityskanteita on edelleen vähän. Toinen hyvitykseen liittyvä havainto on, että hyvityskanteet ovat suurelta osin työelämäliitännäisiä. Toisin sanoen hyvitystä ei juurikaan ole lähdetty vaatimaan muilla elämänalueilla tapahtuvasta syrjinnästä. Tämä valikoituminen vaikuttaa myös siihen, millä syrjintäperusteilla hyvitystä vaaditaan. Tasa-arvolain perusteella hyvitystä haetaan sukupuolen, raskauden ja perhevapaiden perusteella, ei ilmeisesti lainkaan sukupuoli-identiteetin tai sukupuolen ilmaisun perusteella. Yhdenvertaisuuslain perusteella hyvitystä puolestaan haetaan työelämäliitännäisyydestä johtuen käytännössä lähinnä terveydentilan perusteella. On kuitenkin huomattava, että aineistoon sisältyneiden sovintoon tai kanteen peruuttamiseen päättäneiden siviilioikeudellisten tapausten syrjintäperusteista ei ole tietoa, ei myöskään siitä, mitä hyvityksestä on mahdollisesti sovittu osapuolten kesken.

Arvioinnissa nousi esiin jo aiemmin tunnistetut esteet oikeussuojakeinojen piiriin pääsemisessä.

Arvioinnin aineisto antaa viitteitä siitä, että oikeuksiin pääsyn esteet ovat samoja kuin aikaisemmassa tutkimuksessa on todettu: kuluriski, prosessin kesto ja epävarmuus lopputuloksesta. Myös hyvityksen kanneaikoihin liittyvät seikat luultavasti ehkäisevät hyvityskanteiden nostamista.

Yksilön näkökulmasta syrjintäepäilyjen esiin tuomiseen voi vaikuttaa toisaalta näyttöön liittyvät hankaluudet, mutta myös se, ettei prosessin läpikäymisestä uskota olevan hyötyä. Piiloon jäävä syrjintä on ongelma paitsi yksilöiden kannalta, myös yhdenvertaisuuden edistämisen näkökulmasta. Kun asioita ei tehdä näkyväksi, ei niitä tunnisteta eikä muutosta tapahdu.

Yhdenvertaisuuden edistämistehtävän ohjaava vaikutus ei toimi vielä lain hengen mukaisesti viranomaisissa.

Monet yhdenvertaisuuteen ja syrjintään liittyvät ongelmat kytkeytyvät rakenteellisiin tekijöihin, joihin yksilöllisen oikeussuojan keinoin ei pääse käsiksi. Tällöin yhdenvertaisuuden edistämistehtävän ja yhdenvertaisuussuunnittelun tärkeys korostuvat. Arvioinnin mukaan yhdenvertaisuussuunnittelun ohjaava vaikutus ei toimi vielä lain hengen mukaisesti. Yhdenvertaisuuden edistämistehtävän laajentuminen on nähty tavoitteena hyvänä, mutta toimeenpano näyttää tutkimusaineiston valossa olevan vielä kesken.

Se että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolait sisältävät eri tasoisia velvoitteita, näyttäytyy etenkin käytännön haasteena yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmien seurannassa ja päivitysprosessissa. Laajempaa haasteena on kuitenkin se, ettei yhdenvertaisuuden arviointiin ja yhdenvertaisuussuunnittelun toteutukseen ja seurantaan kiinnitetä riittävässä määrin huomiota.

Työelämän yhdenvertaisuuden edistämistehtävä jää vielä liian usein irralliseksi osaksi organisaatioiden toimintaa.

Työelämän yhdenvertaisuuden edistämistehtävän osalta välittyvä kuva on ristiriitainen. Lain arvot nähdään hyvänä, ja niitä usein myös edistetään osana organisaation toimintaa. Erityisesti työnantajien näkökulmasta yhdenvertaisuuden edistämisen vaikuttimina tunnistettiin arvot ja niiden johtaminen, ei niinkään laki itsessään. Yhdenvertaisuussuunnitelmia tehdään, mutta edistämistehtävän vaikuttavuudesta on vasta viitteitä. Vaikuttavuutta heikentää se, ettei prosessissa ole usein kiinnitetty riittävästi huomiota yhdenvertaisuuden arviointiin, eikä eri osapuolia ole osallistettu prosessiin, jolloin velvollisuutta noudatetaan liian usein vain lain vuoksi.

Aineiston perusteella yhdenvertaisuus on kehittynyt positiivisesti useammin työpaikoilla, joissa suunnitelmaa on käsitelty yhdessä henkilöstön kanssa ja joissa siitä on tiedotettu. Erityisesti palkansaajien puolella kaivataan vahvempaa yhdenvertaisuussuunnitteluun panostamista. Monet kaipaavat hyvien käytäntöjen jakamista, vertaistukea tai ulkopuolista sparrausta ja koulutusta. Tärkeimpinä toimijoina tunnistettiin ammatti- ja työnantaja-liitot sekä keskusjärjestöt, joilta toivottiin rinnallakulkijuutta ja paimennusta. Sen lisäksi aineiston pohjalta nousee esiin tarve ohjelmallisempaan työelämän valvontaviranomaisen toteuttamaan valvontaan, joka sisältää myös selkeämmin ohjauksellisen roolin.

Matalan kynnyksen oikeussuojakeinojen toteutumisen haasteena on niiden ruuhkautuneisuus puutteellisista resursseista johtuen, mutta myös se, etteivät syrjintäperusteet ole yhdenvertaisessa asemassa.

Tällä hetkellä matalan kynnyksen oikeussuojakeinot etenkin yhdenvertaisuusvaltuutetulla ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa eivät toteudu tarkoituksenmukaisesti. Yleisenä haasteena on tunnistettu valvontaviranomaisten resurssien puutteellisuus ja siitä johtuva toiminnan ruuhkautuminen sekä se, ettei koko lain mahdollistamaa toimivaltaa voida käyttää odotuksia ja tarpeita vastaavalla tavalla. Tapausten käsittelyn pitkittyminen voi vaikuttaa myös hyvitysten hakemiseen lyhyiden kanneaikojen takia.

Moniperusteisen syrjinnän osalta voimassa oleva yhdenvertaisuuslaki on sikäli onnistunut, että se mahdollistaa, ainakin periaatteessa, syrjinnän eri muotoihin puuttumisen. Suurimpana haasteena lieneekin moniperusteisen, etenkin risteävän syrjinnän tunnistaminen. Lain haasteena on, että moninkertaisen syrjinnän tapauksissa asiaa lähestytään vain yhden syrjintäperusteen kannalta. Jos yhtenä syrjintäperusteena on sukupuoli, asiaa käsitellään todennäköisesti vain tasa-arvolain näkökulmasta.

Työelämän valvonnassa on kehitettävää ja valvontavastuissa epäselvyyksiä.

Työelämän yhdenvertaisuuden valvontatehtävän osalta on noussut esiin kehittämistarpeita, joista suuri osa on ollut jo aiemmin keskusteluissa. Esimerkiksi aluehallintoviranomaisen työsuojelupiirien toiminnassa on alueellisia eroja yhdenvertaisuuden edistämisen viranomaisvalvonnan painotuksissa. Lisäksi työsuojelun ja yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltakysymyksissä on epäselvyyksiä, joita tulisi selkiyttää.

Toimivaltakysymyksiä ratkaistaessa tulisi punnita, millä tavoin on mahdollista ratkaista työelämän syrjäytäkysymysten laajempi esille tuonti julkisessa keskustelussa, sekä yhdenvertaisuusvaltuutetun työelämän edistämistehtävän toteutus siten, että valtuutettu pystyy aidosti selvittämään ja nostamaan merkittäviksi arvioimiaan tapauksia työelämän yhdenvertaisuuskysymyksistä yleiseen keskusteluun.

Lakia ja sen mahdollisuuksia ei tunneta riittävän hyvin

Vaikka uudistunutta yhdenvertaisuuslakia pidetään varsin selkeänä säädöstatasolla, käytännön toimeenpanossa monissa kohden tulkinnanvaraa jättävät ilmaisumuodot edellyttävät valveutuneisuutta. Lain toimeenpanon tuki näyttäytyy laajan yhdenvertaisuuden edistämistehtävän kentän ja oikeussuojakeinojen tarjoamisen näkökulmasta laajempana kuin mihin on käytössä olleilla resursseilla voitu vastata, ja jää eri toimijoilla herkästi muiden päivän polttavien asioiden alle. Siten syvempi ymmärrys yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän perusteista, syrjäytämüodoista, kohtuullisten mukautusten toteuttamisesta tai positiivisen erityiskohtelun mahdollisuuksista näyttäytyy vielä puutteelliselta. Tämä vastavasti vaikuttaa siihen, ettei yhdenvertaisuuden arvioinnin toteutukseen ole kiinnitetty riittävästi huomiota. Jos asiaa ei katsota omaa kokemusmaailmaa laajemmin, ei mahdollisia ongelmia ja kehittämisen kohtia edes tunnisteta.

YHTEENVETO TOIMENPIDE-EHDOTUKSISTA

Raportissa tuodaan esiin sääntelyyn, toimeenpanoon ja oikeussuojan tehokkuuteen liittyviä kehittämistarpeita.

Sääntelyyn liittyvät keskeiset kehittämissuositukset:

- Lain osittaisuudistuksessa yhdenvertaisuuslakia ja tasa-arvolakia tulisi tarkastella rinnakkain ja selkiyttää etenkin edistämistehtävää koskevia kirjauksia.
- Häirinnän määritelmää voitaisiin tarkistaa siten, ettei se edellytä häirinnän kohdistumista tiettyyn yksilöön.
- Yhdenvertaisuusvaltuutetulle voitaisiin antaa oikeus viedä asioita yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan uhria nimeämättä.
- Erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteita (etenkin työelämässä) tulisi selkiyttää.
- Lain velvoitteiden yhteneväisyyttä tulisi tarkastella suhteessa vammaisyleissopimukseen.
- Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan oikeutta määrätä hyvityksiä tulisi selvittää.
- Hyvityskanneaikojen kielteistä vaikutusta hyvityskanteiden nostamiseen tulisi selvittää.
- Työelämän valvontatehtävää rajapintatilanteissa tulisi selkiyttää.
- Työelämään liittyvän syrjinnän osalta voitaisiin tarkastella, millä keinoilla yhdenvertaisuusvaltuutetun edellytyksiä toteuttaa työelämän yhdenvertaisuuden edistämistehtävää voitaisiin parantaa.
- Työelämän valvonnan kysymyksissä työsuojeluviranomaisen valvontakeinoja tulisi arvioida yhdenvertaisuuden edistämisen ja syrjintään puuttumisen näkökulmasta. Tämä tarkoittaa toimintatapojen arvioinnin ja yhdenmukaistamisen lisäksi työsuojelun valvontalain avaamista.

Toimeenpanoa koskevia kehittämiskohtia

- Yhdenvertaisuuden edistämistyössä ja suunnittelussa tulisi kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuden arvioinnin prosessiin ja osallistamistapoihin, ja kytkeä seuranta entistä vahvemmin osaksi yhdenvertaisuussuunnittelua.
- Yhdenvertaisuuden edistämistä ja tietoisuuden ylläpitämistä tulisi edesauttaa kohdennetulla viestinnällä ja toimijoiden yhteisillä kampanjoilla.
- Kaikkien viranomaisen tulisi kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuden edistämistehtävän ja yhdenvertaisuussuunnittelun toteutukseen, minkä lisäksi myös niiden ohjaavaan vaikutukseen oman hallinnonalan sisällä ja laajemmin sidosryhmien kanssa toimittaessa tulisi kiinnittää huomiota.
- Erilaisia ohjeita ja mallipohjia tulisi lisätä organisaatioiden yhdenvertaisuussuunnittelun tueksi siten, että ne lisäävät ymmärrystä syrjinnästä. Syrjinnän ilmenemisen tavoista tarvitaan enemmän tapauskuvauksia, toimijoiden tiedonvaihtoa ja vertaistukea sekä hyvien käytäntöjen jakamista.
- Matalan kynnyksen oikeussuojakeinojen turvaamiseksi tulisi varmistaa valvontaviranomaisten riittävät resurssit.
- Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan asemaa riippumattomana toimijana tulisi vahvistaa.
- Yhdenvertaisuuden edistämisvelvoitteen ja yhdenvertaisuussuunnittelun valvontaa tulisi yhdenmukaistaa työsuojelualueilla ja kehittää toimintatapoja ja viestintää valtakunnallisesti.

Syrjinnän tunnistamisen tehostaminen:

- Yhdenvertaisuuden edistämistehtävän ohjausta ja valvontaa eri elämäntilanteilla tulisi vahvistaa eri viranomaisissa.
- Valvutuneisuutta yhdenvertaisuuden edistämisestä ja yhdenvertaisuussuunnitelusta tulisi lisätä viranomaisissa, työelämässä, koulutuksessa ja laajemmin sidosryhmissä, jotka voivat tukea prosessia. Tätä tulisi vahvistaa esimerkiksi viranomaisten yhdenvertaisuuslain soveltamisen osaamisen kehittämällä.
- Viranomaisten syrjintäepäilyiden seurantaan ja raportointiin käytettäviä tietojärjestelmiä tulisi kehittää siten, että ne palvelevat myös raportointia (ml. moniperusteinen syrjintä). Raportoinnin tapaa ja toiminnan vaikuttavuuden arviointia tulisi kehittää ja yhdenmukaistaa eri valvontaviranomaisten yhteistyössä.
- Piiloon jäävän syrjinnän tunnistamiseksi ja esiin tuomiseksi tarvittaisiin lisää tutkimusta ja muuta tietoa eri elämäntilanteilta ja syrjintäperusteista.
- Syrjinnän seurannan ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi tulee lisätä tiedonkulkua, yhteistyötä ja läpinäkyvyyttä viranomaisten välillä.

Lisälukemista: Yhdenvertaisuuden edistämismääräyksen toteutumista työelämälle suunnatun kyselyn ja työelämän toimijoille kohdennettujen haastattelujen valossa on julkaistu aiemmin Policy Briefissä (27.4.2020): <https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=35101>

Lisätietoja:

Kati Nieminen, Helsingin yliopisto: kati.nieminen@helsinki.fi,
p. 050 448 2652

Laura Jauhola, Owal Group: laura@owalgroup.com, p. 050 443 1841

Aidosti yhdenvertaiset – yhdenvertaisuuslain arviointi -hanke on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2019 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Neuvotteleva virkamies Yrsa Nyman. Oikeusministeriö, Demokratia- ja julkisoikeusosasto, Itsehallinto ja yhdenvertaisuusyksikkö, yrsa.nyman@om.fi



VALTIONEUVOSTON SELVITYS-
JA TUTKIMUSTOIMINTA
www.tietokayttoon.fi