

24.5.2013

**Viite: Lausuntopyyntö OM 12/42/2006**

**Asia: Lausunto yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamista koskevasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi**

Ihmisoikeusliitto kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esitysluonnoksesta liittyen yhdenvertaisuuslain uudistamiseen.

Yhdenvertaisuuslain säätämisen yhteydessä eduskunta edellytti hallituksen valmistelevan esityksen sellaiseksi yhdenvertaisuuslainsäädännöksi, joka asettaa kaikki syrjintäperusteet samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin. Tämä ei valitettavasti toteudu esitetystä luonnoksesta. Luonnoksesta esitetty laaja oikeuttamisperusteiden luettelo asettaa eri syrjintäperusteet erilaiseen asemaan ja erilaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin.

Ihmisoikeusliitto pitää yhdenvertaisuuslain muuttamista tärkeänä ja kauan odotettuna toimenpiteenä. Toteutuessaan esitysluonnoksen sisältämät muutokset laajentaisivat yhdenvertaisuuslain soveltamisalaa ja saattaisivat eri syrjintäperusteet yhdenvertaisempaan asemaan. Tästä huolimatta lakiehdotus sisältää myös heikennyksiä, joista osaa kuvataan ainoastaan kielellisinä tai teknisinä muutoksina. Vaikka lakiesitys osittain yhdenmukaistaa syrjintäsuojaa yhdenvertaisuuslain kattamien syrjintäperusteiden osalta, tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain sääntelyn välille jää tarpeetonta epäyhtenäisyyttä.

**Syrjinnän määritelmää ei saa heikentää**

Ihmisoikeusliitto pitää välttämättömänä, että hallituksen esitystä korjataan syrjinnän määritelmän osalta ennen esityksen antamista eduskunnalle.

Syrjinnän määritelmän osalta lakiehdotus sisältää useita heikennyksiä. Esimerkiksi oikeuttamisperusteiden liittämisen välittömään syrjintään heikentää syrjintäsuojaa nykyisestä. Toteutuessaan lakiehdotus heikentäisi syrjintäsuojaa esimerkiksi koulutuksessa.

Lisäksi on tärkeää huomioida, että lainsäädännön on oltava helposti ymmärrettävää lainsoveltajille, lainvalvojille sekä niille ihmisille, joiden oikeuksista säädetään. Valtioneuvoston periaatepäätöksenä 30.5.1996 hyväksytyssä Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämissuunnitelmassa on edellytetty, että hyvän säädöksen tulee olla oikeudellisesti moitteeton, lakiteknisesti ja kielellisesti viimeistelty sekä selkeä ja ymmärrettävä. Lakiehdotus on syrjinnän määritelmän osalta nykyisessä muodossaan vaikeasti ymmärrettävä.

Lakiehdotuksen 10 §:n mukaan ”erilainen kohtelu ei ole syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin tai sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia”. Erilainen kohtelu ei voi olla kategorisesti oikeutettua pelkästään lain perusteella. Erityinen ongelma on viittaus lakiin yhdessä

tai-sanan kanssa. Säännös on selvässä ristiriidassa perustuslain 6 §:n kanssa ja tekee tyhjäksi perustuslain syrjintäkiellon.

Säännös on kirjoitettu liian yleiseen muotoon, koska hyväksyttäviä tavoitteita ei ole laissa täsmennetty ja keinojen ja tavoitteiden suhteelta edellytetään vain tarpeellisuutta ja asianmukaisuutta. Säännös ei täytä perusoikeusrajoituksilta edellytettävää täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Säännös on ristiriidassa myös vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen kanssa (United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities - CRPD), jonka Suomi allekirjoitti vuonna 2007 ja jonka ratifiointi on edelleen kesken.

Syrjinnän kieltäminen muodostuu poikkeukseksi siihen pääsääntöön, joka sallii ihmisten erilaisen kohtelun, koska ehdotuksessa ei ole hyväksyttäviä perusteita täsmennetty tai rajattu. Tämän seurauksena laissa keskitytään oikeuttamaan erilainen kohtelu, sen sijaan että pääpaino olisi syrjinnän kieltämisessä ja yhdenvertaisuuden edistämässä. Lainsäädännön on oltava täsmällistä ja tarkkarajaista, eikä syrjinnän tarkempaa määrittelyä voida jättää oikeuskäytännön mahdollisen kehittymisen varaan. Näin on erityisesti siksi, että lukuisissa tutkimuksissa on todettu, että syrjintäjuttuja viedään hyvin harvoin oikeuteen.

Lakiehdotuksen 13 §:n mukaan ”syrjintä on välillistä, jos näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkun muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella, paitsi jos sääntö, peruste tai käytäntö perustuu lakiin taikka sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia”. Pykälässä syrjintä yksilöllistetään ilmaisulla ”jonkun”. Täytyy kuitenkin olla riittävää, että tilastotiedon tai vastaavan aineiston perusteella voidaan osoittaa, että tietty ryhmä on välillisen syrjinnän kohteena. Tällöin ihmisen kuuluminen tuohon ryhmään riittää osoittamaan, että hän on välillisen syrjinnän uhri.

Myös häirinnän määritelmän osalta lakiehdotus on heikennys, jota kuvataan ainoastaan kielelliseksi tarkistukseksi. Ihmisoikeusliitto pitää erittäin tärkeänä, että häirinnän (14 §) määritelmää ei heikennetä. Nykyisessä yhdenvertaisuuslaissa häirintä kattaa myös ihmisryhmään kohdistuvan häirinnän. Lisäksi häirinnältä näytettäisiin edellytettävän toistuvuutta tai säännöllisyyttä, jota ei aikaisemmin edellytetty. Objekttiivisen arvion lisäksi myös subjektiivisella käsityksellä on oltava merkitystä teon loukkaavuutta arvioitaessa.

### **Lain tarkoituksena on edelleen oltava oikeussuojan tehostaminen**

Lain tarkoitus –pykälän (1 §) muuttaminen ei ole perusteltua tai tarkoituksenmukaista. Voimassa olevan yhdenvertaisuuslain tarkoituksena on ”edistää ja turvata yhdenvertaisuuden toteutumista sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeussuojaa lain soveltamisalaan kuuluvissa syrjintätilanteissa”. Ihmisoikeusliitto pitää välttämättömänä, ettei tarkoitussäännöstä heikennetä nykyisestä vaan siihen palautetaan voimassaolevaan lakiin sisältyvä tarkoitus.

### **Yhdenvertaisuuden edistämismuutoksia on täsmennettävä**

Positiivista on, että lakiehdotuksessa yhdenvertaisuuden edistämismuutoksia (5–7 §) on laajennettu. Viranomaisten, koulutuksen järjestäjien ja työnantajan edistämismuutosten välillä on kuitenkin eroja, joita ei voida pitää tarkoituksenmukaisina. Säädöksessä käytettyjä sanamuotoja on yhtenäistettävä eri toimijoiden osalta. Esimerkiksi työnantajan edistämismuutosten osalta on käytettävä samaa muotoa kuin viran-

omaisten edistämismittareiden osalta. On huomiotava, että edistämismittareiden tavoitteena ei ole pelkästään poistaa esiintyvää syrjintää vaan tosiasiallisesti ja aktiivisesti edistää yhdenvertaisuutta. Edistämismittareita on syytä yhdenmukaistaa tasa-arvolain edistämismittareiden kanssa. Mittareiden yhdenmukaistaminen on tarpeen erityisesti siitä syystä, että suunnittelumittari voidaan täyttää myös osana tasa-arvosuunnittelua.

Tasa-arvolaki sisältää yksityiskohtaisia säädöksiä tasa-arvosuunnitelman sisällöstä. Suunnitelmien sisällöstä on säädettävä vastaavalla tavalla myös yhdenvertaisuuslaissa.

Tasa-arvolain mukaan työnantajan on laadittava tasa-arvosuunnitelma vuosittain. Yhdenvertaisuussuunnitelman osalta olisi säädettävä vastaavasta määräajasta. Oppilaitosten osalta tasa-arvolain mukaan ”Oppilaitoksen tulee vuosittain yhteistyössä henkilöstön ja opiskelijoiden edustajien kanssa laatia tasa-arvosuunnitelma”. Ihmisoikeusliitto kannattaa samaa muotoilua yhdenvertaisuuslain oppilaitosten suunnittelumittarin osalta.

Voimassaolevan yhdenvertaisuuslain mukaan ministeriö antaa yleiset suositukset yhdenvertaisuussuunnitelman sisällöstä. Suositukset konkretisoivat edistämismittaria ja parantavat suunnitelmien laatua. Suositusten antaminen on kirjattava myös tulevaan yhdenvertaisuuslakiin ja suositusten antaminen määritetään jonkun viranomaisen vastuulle.

### **Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on oltava oikeus käsitellä syrjintää työelämässä**

Myös oikeussuojakeinojen (18–22 §) osalta uudistus jää vajaaksi. Yhdenvertaisuuslain valvontaa ei ole yhtenäistetty riittävästi. Toisin kuin tasa-arvovaltuutetulla, yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei olisi työelämässä toimivaltaa.

Ihmisoikeusliiton näkemyksen mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun tulisi valvoa yhdenvertaisuuslakia sen kaikilla soveltamisaloilla. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on oltava mahdollisuus käsitellä myös yksittäisiä tapauksia työelämässä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivallan rajaaminen ainoastaan muuta kuin työelämää koskeviin tapauksiin ei paranna syrjinnän uhrin oikeussuojaa.

Tällä hetkellä vähemmistövaltuutetulle tulee paljon yhteydenottoja työelämässä tapahtuvasta syrjinnästä. Sen sijaan työsuojeluviranomaisille tulevien yhteydenottojen määrää voidaan pitää vähäisenä sen valossa, että valvonta kattaa kaikki syrjintäperusteet ja on valtakunnallisestikin kattavaa. Antamalla näille molemmille viranomaisille jaettu rooli yhdenvertaisuuslain valvonnassa työelämän osalta voidaan hyödyntää molempien viranomaisten vahvuuksia. Työsuojeluviranomaisilla on vastaavalla tavalla jaettu toimivalta tietosuojavaltuutetun kanssa työelämän tietosuojan valvomisessa.

Sama puute koskee myös lautakuntaa: yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla olisi toimivalta työelämässä ainoastaan sukupuolen osalta. Tämä epäjohtamukaisuus on omiaan vaikeuttamaan oikean viranomaisen löytämistä syrjintätapauksissa, erityisesti silloin, kun on kyse moniperusteisesta syrjinnästä. Ihmisoikeusliitto pitää erittäin tärkeänä, että lautakunnalla on toimivalta työelämässä syrjintäperusteesta riippumatta.

## **Työntekijän oikeus saada kirjallinen selvitys työnantajan menettelyn perusteista**

Lakiehdotuksen mukaan (15 §) vammaisella henkilöllä, joka katsoo kohtuullisten mukautusten epäämisen vuoksi tulleen syrjityksi, on oikeus saada työnantajalta kirjallinen selvitys menettelyn perusteista. Vastava oikeus on nykyisellään olemassa epäiltäessä syrjintää tasa-arvolain perusteella.

Oikeuden rajaaminen koskemaan ainoastaan vammaisuuden perusteella tehtyjä kohtuullisia mukautuksia ei ole kohtuullista ja tarkoituksenmukaista, vaan vastaava oikeus tulisi olla kaikilla yhdenvertaisuuslaissa kielletyn syrjinnän kohteeksi joutuneilla. Oikeus saada kirjallinen selvitys antaisi työntekijälle mahdollisuuden arvioida omaa kohteluaan ilman tarvetta kääntyä viranomaisen puoleen.

Ihmisoikeusliitto pitää erittäin tärkeänä, että oikeutta saada selvitys laajennetaan siten, että tämä oikeus on kaikilla syrjintää epäilevillä syrjintäperusteesta riippumatta.

## **Moniperusteiseen syrjintään puuttumiseen on kiinnitettävä enemmän huomiota**

Moniperusteinen syrjintä on Suomen kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan painopisteitä. Nyt lausuntokieroksella oleva lakiesitys ei kuitenkaan sisällä säädöksiä moniperusteisesta tai risteävästä syrjinnästä.

Koska tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain syrjintäsuojat eroavat toisistaan, on lainsäädännössä määriteltävä toimivaltainen viranomainen ja sovellettava lainsäädäntö niiden tilanteiden osalta, joissa on kyse syrjinnästä molempien edellä mainittujen lakien perusteella. Silloin kun oikeussuojakeinot ovat erilaiset, on syrjinnän uhrin saatava suojaa sen syrjintäperusteiden mukaan, johon kohdistuu vahvin suoja. Lisäksi syrjinnän moniperusteisuus on otettava huomioon hyvitystä määrättäessä.

## **Muutoksen toteuttamiseksi on osoitettava riittävät resurssit ja varmistettava itsenäisyys ja riippumattomuus**

Ihmisoikeusliitto haluaa myös kiinnittää huomiota siihen, että yhdenvertaisuusvaltuutetun, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ja muiden viranomaisten resursseja lisätään, jotta ne pystyvät selviytymään uusista velvoitteistaan. Riittävien resurssien avulla varmistetaan asiantuntemus myös yhdenvertaisuuslakia valvovien viranomaisten toimenkuvan laajentuessa. On erittäin tärkeää, että valtuutetulla on yksittäisiin syrjintätapauksiin puuttumisen lisäksi riittävät resurssit lisäksi vaikuttaa rakenteisiin ja edistää yhdenvertaisuutta. Muutosta ei voida toteuttaa siirtämällä eri ministeriöissä yhdenvertaisuuden edistämiseen ja syrjinnän vastaiseen työhön osoitettuja vähäisiä resursseja.

Yhdenvertaisuuslakia valvovien viranomaisten lisäksi resursseja tarvitaan yleisesti lakimuutoksesta tiedottamiseen, neuvonnasta vastaavien tahojen kouluttamiseen ja niiden toimijoiden kouluttamiseen, jotka jatkossa ovat velvollisia tekemään yhdenvertaisuussuunnitelman.

Ihmisoikeusliitto pitää parhaana vaihtoehtona yhdenvertaisuusvaltuutetun sijoittamista eduskunnan yhteyteen. Mikäli valtuutettu päädytään sijoittamaan jonkin ministeriön alaisuuteen, pidämme oikeusministeriötä vähiten ongelmallisena paikkana.

## **Positiivisesta erityiskohtelusta on säädettävä eksplisiittisesti**

Vaikka positiivisen erityiskohtelun salliminen on ilmaistu 8 pykälässä, pitää Ihmisoikeusliitto erittäin tärkeänä joko säätää positiivisesta erityiskohtelusta itsenäisessä pykälässä tai mainita eksplisiittisesti termi positiivinen erityiskohtelu.

Lainsäädännössä käytettävillä käsitteillä on merkitystä tietoisuuden lisäämisessä. Ihmisoikeusliitto pitää tärkeänä, että käsitteet ”moniperusteinen syrjintä” ja ”positiivinen erityiskohtelu” lisätään lakiehdotukseen eksplisiittisesti tietoisuuden lisäämiseksi. Käsitteiden eksplisiittinen mainitseminen lainsäädännössä lisää näiden ilmiöiden tunnistamista.

Helsingissä toukokuun 24. päivänä 2013

Ihmisoikeusliitto ry

Liisa Murto  
puheenjohtaja

Päivi Mattila  
pääsihteeri

Lisätiedot:

tutkimuspäällikkö Milla Aaltonen, [milla.aaltonen@ihmisoikeusliitto.fi](mailto:milla.aaltonen@ihmisoikeusliitto.fi), p. 044 742 0405