

Oikeusministeriö  
oikeusministerio@om.fi

6/4.1./13  
7.6.2013

## Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan lausunto hallituksen esityksen luonnoksesta yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta (TANE) kiinnittää lausunnossaan huomiota hallituksen esitykseen yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi erityisesti sukupuolten tasa-arvon kannalta sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolain yhdenmukaistamisen osalta.

### Nykyisen yhdenvertaisuuslain uudistustarpeita

Yhteiskunnassa on laaja yhteisymmärrys siitä, että vuonna 2004 voimaan tulleessa yhdenvertaisuuslaissa on kiistattomia puutteita. Nyt voimassa olevan yhdenvertaisuuslain eri syrjintäperusteita kohdellaan eri tavoin, joka on tehnyt laista kokonaisuutena sekavan. Laki on asettanut eri ihmisryhmät eriarvoiseen asemaan. Voimassa olevassa yhdenvertaisuuslaissa säädetyt edistämismittarit ovat rajallisia tasa-arvolakiin verrattuna. Vähemmistövaltuutetun ja syrjintälautakunnan valvontatehtävät kohdistuvat nykyisin vain etniseen syrjintään. *Tasa-arvoasiain neuvottelukunta pitää yhdenvertaisuuslain ja sen valvonnan uudistamista tärkeänä ja kiireellisenä asiana.*

Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmaan on kirjattu: ”Valmistellaan yhteistyössä työmarkkinaosapuolten ja kansalaisjärjestöjen kanssa eduskunnalle annettavaksi eurooppalaisen lainsäädäntökehityksen huomioon ottava uusi yhdenvertaisuuslainsäädäntö, joka turvaa tehokkaasti yhdenvertaisuuden syrjintäperusteesta riippumatta, ja vahvistetaan valvontaa ja tehostetaan hallintoa sen toimeenpanemiseksi. Yhdenvertaisuuslaki ja tasa-arvolaki säilyvät jatkossakin erillisinä lakeina.” *Myös tasa-arvoasian neuvottelukunta pitää tärkeänä, että sukupuolten tasa-arvosta ja sukupuolisyrynnän kiellosta säädetään jatkossakin omalla erillisellä tasa-arvolailla.* Sukupuolten tasa-arvo ei ole yhteismitallinen vähemmistökysymysten kanssa, sillä sukupuoli koskettaa välittömästi kaikkia ihmisryhmiä, niin valtaväestöä kuin vähemmistöryhmiäkin. Sukupuoleen perustuva syrjintä voi usein olla välillistä ja piiloista, eikä sitä välttämättä osata tunnistaa. Lisäksi sillä on selkeitä yhtymäkohtia yhteiskunnan rakenteisiin, sukupuolittuneeseen vallanjakoon ja päätöksentekoon.

Tasa-arvoasiainneuvottelukunta korostaa, että *kaikkia kiellettyjä syrjintäperusteita koskevat lait tulee säätää mahdollisimman yhdenmukaisen systematiikan pohjalta ja huolehtien siitä, ettei nykyisen suojan taso heikkene.* Tasa-arvolaisissa syntyneitä tietotaitoa mm. tasa-arvon edistämisen osalta tulee siirtää myös muiden syrjintäperusteiden käsittelyyn.

## Tavoitteet ja lain tarkoitus

Julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Nyt lausunnolla olevan hallituksen esityksen keskeisenä tavoitteena on ollut uudistaa yhdenvertaisuuslainsäädäntöä tavalla, joka täyttäisi nykyistä paremmin perustuslain 6 §:n sisältämän yhdenmukaisen ja laaja-alaisen syrjintäkiellon asettamat vaatimukset. Ehdotetulla yhdenvertaisuuslailla on myös liittymäkohtia laajalti muihin perustuslaissa säädettyihin perusoikeuksiin.

Uudistamistyön pyrkimyksenä on ollut luoda lainsäädäntö, joka vahvistaisi yhdenvertaisuuden suojaa kattamalla entistä selkeämmin kaikki syrjintäperusteet, soveltumalla yhdenmukaisemmin kaikkiin elämänalueisiin ja asettamalla eri perusteilla tapahtuva syrjintä mahdollisimman samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin.

Kuitenkin hallituksen esitysluonnoksessa lain tarkoituspäälä (1 §) on muotoiltu tällä hetkellä voimassa olevan yhdenvertaisuuslain tarkoituspäälän velvoitetta heikentävään suuntaan. Päälästä on jätetty pois velvoite oikeussuojan tehostamiseen. *Tasa-arvoasiain neuvottelukunta esittää, että lain tarkoituspäälään lisätään nimenomainen kirjaus, jolla lain tarkoitukseksi säädetään myös syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeussuojan tehostaminen.*

## Soveltamisala

Yhdenvertaisuuslain soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi siten, että se koskisi lähtökohtaisesti kaikkea julkista ja yksityistä toimintaa. Soveltamisala vastaisi tasa-arvolain soveltamisalaa. Yhdenvertaisuuslaki ei kuitenkaan koskisi sukupuolisyrjintää tai sukupuolten tasa-arvoa. Näistä säädettäisiin edelleen tasa-arvolaissa.

*Tasa-arvoasiain neuvottelukunta pitää kannatettavana yhdenvertaisuuslain soveltamisalan selkeää laajentamista. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta pitää hyvänä, että yhdenvertaisuuslain suhde tasa-arvolakiin tuodaan selkeästi esiin lakiesityksen 3§:ssä.*

## Transsukupuolisuus, sukupuoli-identiteetti ja sukupuolen ilmaiseminen

*Tasa-arvoasiain neuvottelukunta kannattaa hallituksen esityksen luonnoksessa otettua kantaa transsukupuolisuuden, sukupuoli-identiteetin ja sukupuolen ilmaisemisen sääntelystä kiellettyä syrjintäperusteena tasa-arvolaissa.* Hallituksen esityksen mukaan nämä syrjintäperusteet voidaan parhaiten ottaa huomioon naisten ja miesten tasa-arvosta annettua lakia muuttamalla. Sosiaali- ja terveysministeriössä valmistellaan tarvittavia lainmuutoksia.

## Yhdenvertaisuuden edistäminen (Luku 2)

Yhdenvertaisuuden edistämismuutoksia ehdotetaan laajennettavaksi. Tältä osin yhdenvertaisuuslaki olisi nykyistä yhdenmukaisempi tasa-arvolain kanssa. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolakiin sisältyviä *edistämismuutoksia on jatkossa hyvä pyrkiä mahdollisuuksien mukaan yhdenmukaistamaan.*

Viranomaisten velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta selkiytyy ja modernisoituu ja laajenee koskemaan kaikkia syrjintäperusteita. Lisäksi säädettäisiin uusina velvollisuuksina koulutuksen järjestäjille ja oppilaitoksille sekä työnantajille velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta. Näillä kaikilla olisi myös velvollisuus

laatia suunnitelma yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Suunnitelmanlaatimiskynnys rajautuisi työnantajiin, joilla on palveluksessaan vähintään 30 työntekijää, mikä olisi yhdenmukainen tasa-arvolain vastaavan veloitteen kanssa. Sekä viranomaisen että koulutuksen järjestäjän on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Työnantajan on myös arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista työpaikalla ja työpaikan tarpeet huomioon ottaen kehitettävä työoloja ja toimintatapoja, joita noudatetaan henkilöstöä valittaessa ja sitä koskevia ratkaisuja tehtäessä.

### **Työnantajan velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta (2 luku 7 §)**

Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi vähintään 30 työntekijää työllistävälle työnantajille velvollisuus laatia yhdenvertaisuussuunnitelma. Lakiluonnokseen on kirjattu, että edistämistoimia ja niiden vaikuttavuutta on käsiteltävä henkilöstön tai heidän edustajiensa kanssa. Tasa-arvolaisissa puolestaan todetaan, että tasa-arvosuunnitelma on laadittava yhteistyössä henkilöstön edustajien kanssa. Tasa-arvosuunnitelmille on myös määritelty vähimmäissisältö, säädetty suunnitteluvaiheen valvonnasta ja laiminlyönnin sanktioinnista. *Tasa-arvoasiain neuvottelukunta esittää, että yhdenvertaisuussuunnitelma tulee laatia yhteistyössä henkilöstön edustajien kanssa. Työpaikan tarpeet tulee ottaa huomioon yhdenvertaisuussuunnitelmassa ja myös näitä tarpeita tulisi käsitellä yhteistyössä henkilöstön edustajien kanssa. Lisäksi yhdenvertaisuussuunnitelman laiminlyönnistä tulee säätää sanktiot kuten nykyisessä tasa-arvolaisissa on tasa-arvosuunnitelman osalta.*

On erityisen tärkeää, että tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmasta säädetään mahdollisimman yhdenmukaisesti. Se edistäisi suunnittelun tehokkuutta ja olisi suunnitteluun veloitettujen tahojen kannalta selkeämpää. Käytännössä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmat saatetaan yhdistää, kuten jo nykyään tapahtuu. Monissa sinänsä yhdenvertaisuuslain piiriin kuuluvissa asioissa sukupuoli olisikin syytä ottaa läpileikkaavana tekijänä huomioon.

Monet työelämän yhdenvertaisuuteen liittyvät haasteet ovat usein myös sukupuolittuneita. Tämän vuoksi yhdenvertaisuussuunnitelmassa tai muutoin työpaikan yhdenvertaisuutta kehitettäessä tulee ottaa huomioon myös sukupuolen läpileikkaava vaikutus eri ihmisryhmissä. Esimerkiksi työn ja perhe-elämän yhteensovittamisen tehostamisessa on välttämätöntä ottaa huomioon se, miten vanhempainvapaiden, hoitovapaiden sekä sairaan lapsen tilapäinen hoito jakautuu sukupuolen perusteella. Ikääntyneiden työntekijöiden työssä jaksaminen ja toisaalta nuorten työntekijöiden uralla eteneminen sisältävät myös erityispiirteitä, joita tulee tarkastella iän lisäksi myös sukupuolinäkökulmasta. Lisäksi maahanmuuttajanaisten työllistymisessä, palkkakehityksessä sekä työn ja perhe-elämän yhteensovittamisessa on selkeitä sukupuolittuneita epäkohtia, jotka saattavat jäädä piiloon tarkasteltaessa tilanteita pelkästään etnisyyden näkökulmasta.

### **Koulutuksen järjestäjän ja oppilaitoksen velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta (2 luku 6 §)**

*Tasa-arvoasiain neuvottelukunta pitää oppilaitoksille osoitettua yhdenvertaisuuden edistämismuutoksia tärkeänä.* Koska oppilaitosten olosuhteet ja tarpeet saattavat erota huomattavastikin toisistaan, on tärkeää, että yhdenvertaisuussuunnitelma tehdään nimenomaan oppilaitoskohtaisesti prosessina, jossa ovat mukana henkilöstö ja opiskelijat.

*Tasa-arvoasiain neuvottelukunta esittää yhdenvertaisuuslain säännöksiä oppilaitosten velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuutta muutettavaksi vastaamaan tasa-arvolain 6 b §. Tasa-arvolain pykälän otsikossa on oppilaitokset. Niiden tulee yhteistyössä henkilöstön ja opiskelijoiden edustajien kanssa laatia tasa-arvosuunnitelma. Suunnitelman tulee sisältää kartoitus sekä toteutettavaksi suunnitellut toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi. Lisäksi tasa-arvosuunnitelman tulee sisältää arvio aikaisempaan tasa-arvosuunnitelmaan sisältyneiden toimenpiteiden toteuttamisesta ja niiden tuloksista.*

Koulukiusaamista vähentävän ja ennalta ehkäisevän KiVa-kouluhankkeen kaltaisia syrjinnän vastaisia toimenpiteitä ja toimintamalleja tarvitaan myös työelämään. Lain perusteluissa voisi mainita yhdenvertaisuustoimena koulu- ja työyhteisöjen kiusaamisen ja syrjinnän vastaisia hankkeita.

#### **Yhdenvertaisuuslain valvonta (Luku 4)**

Yhdenvertaisuuslain noudattamisen valvonnasta vastaisi yhdenvertaisuusvaltuutettu ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta. Työelämässä vastuu olisi kuitenkin työsuojeluviranomaisilla. Valtuutetulla ei olisi oikeutta tarkastuksen tekemiseen työpaikalla. Työnantajan kieltäytyminen yhteistyöstä valtuutetun kanssa ei myöskään johtaisi valtuutetun taholta työnantajaan kohdistuviin toimiin. Järjestely poikkeaisi tasa-arvolain järjestelmästä, jossa tasa-arvolain valvonta kuuluu tasa-arvovaltuutetulle myös työelämän osalta.

*Tasa-arvoasiain neuvottelukunta pitää työelämän rajaamista yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivallan ulkopuolelle ongelmallisena. Viranomaiselta, jonka nimenomaisena tehtävänä on ehkäistä syrjintä etnisen alkuperän, uskonnon, vakaumuksen, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai iän perusteella, ei ole tarkoituksenmukaista sulkea työelämää kokonaan valvonnan ulkopuolelle. Työelämässä syrjintää esiintyy tutkimusten mukaan yleisemmin kuin muilla elämänalueilla.*

Yhdenvertaisuusvaltuutetun vähäinen rooli työelämää koskevassa valvonnassa voi osaltaan myös vaikeuttaa kokonaisnäkemysten muodostumista yhdenvertaisuuden kehittymisestä työpaikoilla. Esimerkiksi syrjintätapausten valvonnan koordinointi sekä tiedotteiden antaminen ratkaisukäytäntöä koskevista periaatteellisesti tärkeistä ratkaisuista olisi omiaan vauhdittamaan tällaisen kokonaisnäkemysten muotoutumista.

Syrjimättömyyden valvonta on juuri työelämän osalta nykyisin riittämätöntä, eikä hallituksen esitykseen sisälly olennaisia muutoksia työelämänsyrjinnän valvonnan järjestämiseksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu vastaisi yhdenvertaisuuslain valvonnasta työelämässä vain joiltain osin. Olisi perusteltua *antaa yhdenvertaisuusvaltuutetulle rinnakkaista toimivaltaa esimerkiksi periaatteellisesti merkittävässä tapauksissa, moniperusteisissa syrjintätapauksissa ja työhönottotilanteissa sekä yhdenvertaisuuden edistämässä.* Lisäksi työelämän valvonta rajautuisi osin yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan työn ulkopuolelle. Tällainen malli tulisi olemaan ongelmallinen käytännön valvonnan kannalta. Lisäksi tälle tasa-arvolaisissa omaksutusta mallista poikkeamiselle ei ole hallituksen esityksen luonnoksessa esitetty selkeitä perusteita.

#### **Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta (4 luku, 20 §)**

Yhdenvertaisuuslainsäädännön yhtenäistämiseksi hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan syrjintälautakunnan ja tasa-arvolautakunnan yhdistämistä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnaksi.

Nykyiset syrjäntälautakunta ja tasa-arvolautakunta ehdotetaan siten lakkautettaviksi ja niiden tilalle perustettaisiin yksi yhteinen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tehtävät poikkeaisivat selkeästi toisistaan sovellettavasta laista riippuen. Hallituksen esityksen mukaan lautakunnalla ei olisi yhdenvertaisuuslain soveltamisalassa työelämää koskevissa kysymyksissä toimivaltaa. Kuitenkin käytännössä tasa-arvolain valvonnan kannalta juuri työelämän kysymykset ovat keskeisiä. Tällaisen lautakunnan perustaminen ei selkeytä valvontajärjestelmää. *Jos työelämä ei yhdenvertaisuuslain osalta kuulu ehdotettuun yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan, on tasa-arvoasiain neuvottelukunnan mukaan selkeämpää pitää kaksi erillistä lautakuntaa.*

Hallituksen esityksen luonnoksessa todetaan, että lautakuntien yhdistäminen tekee mahdolliseksi puuttua nykyistä paremmin moniperusteiseen syrjintään. Työelämä on keskeinen elämänalue, eivätkä *mahdollisuudet puuttua moniperusteiseen syrjintään työelämässä paranisi lainkaan lautakuntien yhdistämisen myötä*, koska lautakunnan toimivalta käsitellä työelämäkysymyksiä koskisi vain tasa-arvolain soveltamisalaan kuuluvia asioita.

#### **Hyvitys (5 luku, 24 §)**

Mahdollisuus saada hyvitystä kaikilla syrjäntäperusteilla on olennainen parannus yhdenvertaisuuslakiin. Ehdotetun lain ja tasa-arvolain nojalla määrättävien hyvitysten tulisi samantyyppisissä tapauksissa olla kutakuinkin samansuuruisia. Tasa-arvolaisissa on määrätty minimi hyvitykselle. *Minimisäännös tulee saada myös yhdenvertaisuuslakiin*, jotta tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslain perusteella käsiteltäviä tapauksia kohdeltaisiin yhdenmukaisesti. Minimihyvitys voidaan säätää myös yhdenvertaisuuslakiin, koska pykälään on kirjattu mahdollisuus hyvityksen kohtuullistamisesta tai sen jättäminen kokonaan määräämättä, jos hyvitys muodostuisi kohtuuttomaksi. Tasa-arvolaisissa myös vastatoimien kieltä on määritelty syrjinnäksi toisin kuin yhdenvertaisuuslaissa. Hyvää taas on se, että yhdenvertaisuuslaista ehdotetaan poistettavaksi hyvityksen enimmäismäärä.

#### **Moniperusteinen syrjäntä ja suhde tasa-arvolakiin**

Oikeusministeriön luonnos hallituksen esitykseksi ei sisällä säädöksiä moniperusteisesta tai risteävästä syrjinnästä. Moniperusteinen ja risteävä syrjäntä on mainittu vain lain perusteluissa. Perustelujen mukaan moniperusteisen syrjinnän tilanteisiin soveltuvat sekä yhdenvertaisuus- että tasa-arvolaki. Yhdenvertaisuuslain soveltamisalaan kuuluisivat kaikki risteävän syrjinnän tilanteet. Tutkimusten mukaan esimerkiksi ikäsyrjäntä työelämässä on vahvasti sukupuolittunutta; naiset kokevat työmarkkinoilla ikäsyrjintää enemmän ja nuoremmalla iällä kuin miehet. Sekä nuoriin naisiin että iäkkäisiin naisiin kohdistuu ikäsyrjintää. Tasa-arvoasian neuvottelukunta katsoo, että myös *tasa-arvovaltuutetulla tulee olla toimivalta valvoa moniperusteista syrjintää ns. risteävän syrjinnän tilanteissa.*

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta katsoo, että *moniperusteisen syrjinnän valvontaa tulee täsmentää*. Niissä tilanteissa, joissa tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain tarjoama suoja syrjinnältä on erilainen, tulee suoja saada sen syrjäntäperusteen mukaan, johon kohdistuu vahvin suoja.

## Resursointi

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta esittää sekä yhdenvertaisuusvaltuutetun että tasa-arvovaltuutetun aseman kehittämistä tulosohjauksesta riippumattomaksi. Tarkoituksenmukaisinta olisi, että valtuutettujen määrärahat osoitettaisiin valtion talousarviossa omina momentteinaan, riippumatta valtuutettujen sijaintipaikasta.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta pitää tärkeänä, että uudistuksen toteuttamiseen varataan riittävät voimavarat. Lainuudistuksen lisäksi tarvitaan *tehokkaita toimenpiteitä koulutuksen, tiedotuksen ja asennekasvatuksen muodossa*. Jatkovalmistelussa näille toimenpiteille tuleekin arvioida tarvittavat resurssit.

## Lopuksi

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta pitää tärkeänä, *ettei syrjäntäsuojaa miltyään osin heikennetä* nykylakiin verrattuna.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta kannattaa *sekä tasa-arvolain että yhdenvertaisuuslain rinnakkaista kehittämistä*. Nyt yhdenvertaisuuslakiesityksessä on useita kohtia, jotka poikkeavat tasa-arvolaista.

Lain toimivuudesta tulee tehdä *seurantatutkimuksia*, jotta voidaan kartoittaa lain toimivuus sekä syrjinnän estämisen että yhdenvertaisuuden edistämisen osalta ja kehittää yhdenvertaisuuslainsäädäntöä edelleen.

Jukka Relander

puheenjohtaja

Hannele Varsa

pääsihteeri