

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 Valtioneuvosto

1/43/10  
9.4.2010

## **Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan lausunto yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamista koskevan toimikunnan mietinnöstä (OM komiteanmietintö 2009:4)**

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta (TANE) kiinnittää lausunnossaan huomiota yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamistoimikunnan mietintöön erityisesti sukupuolten tasa-arvon osalta.

### **Yleistä**

Julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Keskeisenä toimikunnan 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 hyvin laajalti muihin perustuslaissa säädettyihin perusoikeuksiin.

*Vaikka toimikunnan uudistusesitys on monilta osin kannatettava, tarvitsee se tasa-arvoasiain neuvottelukunnan näkemyksen mukaan vielä lisävalmistelua.* Toimikunnan työn lähtökohtana on ollut se, ettei nykyisen lainsäädännön mukaista suojan tasoa heikennetä eikä nykyisiin lakeihin kirjattuja seuranta-, valvonta- ja edistämismittareita ja niihin liittyviä toimivaltuuksia kavenneta, vaan niitä pyritään vahvistamaan.

Vuonna 2004 voimaan tulleessa yhdenvertaisuuslaissa on kiistattomia puutteita. Yhdenvertaisuuslain eri syrjintäperusteita kohdellaan eri tavoin ja laki on kokonaisuutena sekava. *Tasa-arvoasiain neuvottelukunta pitää kannatettavana yhdenvertaisuuslain soveltamisalan selkeää laajentamista.* Samalla neuvottelukunta kuitenkin toteaa, että *hallituksen esityksen jatkovalmistelussa on tarpeen laventaa ja täsmentää vaikutusten arviointia nykyisestä.*

Toimikunnan loppumietinnön perustelusta saa paikoin kuvan, että uudistuksen kustannuksia ja monia muita seurauksia olisi mahdotonta ennakoida. Muutoksia tulisi kuitenkin lain jatkovalmisteluvaiheessa pyrkiä nykyistä perusteellisemmin kartoittamaan, jotta riski siitä, että uudistus johtaisi joltain osin suojan tason tosiasialliseen laskuun, voidaan minimoida. Lisäksi ehdotetut lain toimivuuden seuranta- ja tutkimukset (3 vuotta lain voimaantulosta, laajempi tutkimus 10 vuoden kuluttua) ovat tärkeitä lain tosiasiallisen tehokkuuden kartoittamiseksi.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta pitää yhdenvertaisuuslain nimen pysyttämistä kannatettavana. Vakiintuneen termistön mukaisesti nimike osoittaa, että laki ei koske sukupuolten tasa-arvoa tai

sukupuolisyrrintää. *Neuvottelukunta pitää erittäin tärkeänä, että sukupuolten tasa-arvosta ja sukupuoli-syrjinnän kiellosta säädetään jatkossakin omalla erillisellä tasa-arvolaillla.* Sukupuolten tasa-arvo ei ole yhteismitallinen vähemmistökysymysten kanssa, sillä sukupuoli koskettaa välittömästi kaikkia ihmisryhmiä, niin valtaväestöä kuin vähemmistöryhmiäkin. Sukupuoleen perustuva syrjintä on yleensä välillistä ja piiloista, eikä sitä useinkaan osata tunnistaa. Lisäksi sillä on selkeitä yhtymäkohtia yhteiskunnan rakenteisiin, sukupuolittuneeseen vallanjakoon ja päätöksentekoon.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta pitää tärkeänä, että aiemmin lainsäädäntökieleessä käytetty, virheellinen termi sukupuolinen suuntautuminen on toimikunnan mietinnössä korjattu seksuaaliseksi suuntautumiseksi. Tämä muotoilu on käsitteellisesti yksiselitteisempi ja antaa oikean kuvan yksilön seksuaali-identiteetin (homo/bi/hetero) syrjintäsuojasta.

### **Transsukupuolisuus, sukupuoli-identiteetti ja sukupuolen ilmaiseminen**

*Tasa-arvoasiain neuvottelukunta kannattaa toimikunnan esitystä transsukupuolisuuden, sukupuoli-identiteetin ja sukupuolen ilmaisemisen sääntelystä kiellettyinä syrjintäperusteena tasa-arvolaisissa.*

Toimikunnan mukaan nämä syrjintäperusteet voidaan parhaiten ottaa huomioon naisten ja miesten tasa-arvosta annettua lakia muuttamalla. Toimikunta ehdottaakin, että sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö valmistelisi tarvittavat lainmuutokset.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta toteaa, että *sukupuolivähemmistöjen syrjimättömyyden suojasta tulee säätää laintasoisesti.* Nykyinen, pelkästään tasa-arvovaltuutetun ratkaisukäytäntöön perustuva suoja ei ole sukupuolivähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeusturvan ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta riittävä. Neuvottelukunta pitää tasa-arvolakia soveltuvana sijoituspaikkana sukupuolivähemmistöjen syrjintäsuojan säätämiseksi.

Tasa-arvolain keskiössä ovat sukupuolten tasa-arvon edistäminen sekä syrjintäsuojan antaminen sukupuolen perusteella. Sukupuolivähemmistöjen asema ja syrjintäsuojan tarve määrittyy nimenomaan sukupuoli-identiteetin kautta, ja sen sopivuudesta tai ristiriidasta yleisen nainen/mies -sukupuolijaottelun kanssa.

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

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta pitää hyvänä, että moniperusteista syrjintää koskevassa momentissa mainitaan nimenomaisesti sukupuoli. Koska syrjinnän syy voi liittyä yhteen tai useampaan yhdenvertaisuuslain syrjintäperusteeseen yhdessä sukupuolen kanssa, viitataan säännöksessä nimenomaisesti sellaisiin tilanteisiin, joissa on yhtenä elementtinä mukana sukupuolisyrrintää.

Risteävän syrjinnän tapauksissa sovellettaisiin mietinnön mukaan yhdenvertaisuuslakia (tilanne, jossa syrjinnän tunnusmerkistö täyttyy vain, kun useampia syrjintäperusteita tarkastellaan yhdessä). Jos sen sijaan syrjinnän tunnusmerkistö täyttyy itsenäisesti sekä tasa-arvo- että yhdenvertaisuuslakien syrjintäperusteiden osalta, tapauksia käsiteltäisiin soveltuvin osin sekä tasa-arvolain että yhdenvertaisuuslain nojalla.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta pitää ongelmallisena sitä, että *mietinnössä ei kuitenkaan määritellä tätä tarkemmin moniperusteisen syrjinnän toimivaltakysymyksiä, vaan se jätetään merkittäviltä osin*

*viranomaiskäytäntöjen varaan.* Toimikunta esittääkin mietinnössään, että yhdenvertaisuusvaltuutetun ja tasa-arvovaltuutetun tulisi toimia läheisesti yhteistyössä moniperusteiseen syrjintään liittyvissä kysymyksissä silloin kun yksi syrjintäperusteista on sukupuoli. Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutetun ja tasa-arvovaltuutetun tulisi yhteistyössä sopia työnjaosta sellaisissa asioissa, kuten moniperusteista syrjintää koskevissa asioissa, jotka kuuluvat osaltaan molempien toimivaltaan.

### **Työnantajan velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta (2 luku 8 §)**

Monet työelämän yhdenvertaisuuteen liittyvät haasteet ovat usein myös sukupuolittuneita. Tämän vuoksi yhdenvertaisuussuunnitelmassa tai muutoin työpaikan yhdenvertaisuutta kehitettäessä tulisi 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 pelkästään etnisyyden näkökulmasta.

### **Koulutuksen järjestäjän ja oppilaitoksen velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta (2 luku 7 §)**

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta pitää oppilaitoksille osoitettua yhdenvertaisuuden edistämismvelvollisuutta tärkeänä. Neuvottelukunta pitää olennaisena, että perusopetusta antavia oppilaitoksia ei rajata tämän pykälän soveltamisalan ulkopuolelle. Lapset ja nuoret tarvitsevat erityistä suojelua epätasa-arvoistavilta tavoilta, asenteilta ja käytännöiltä. Syrjimättömän ajattelun ja toiminnan pohja luodaan jo lapsuudessa, ja siksi on ensiarvoisen tärkeää, että eri ihmisryhmiin kohdistuviin stereotyyppisiin puututaan ennen kaikkea perusopetusta antavissa kouluissa ja ongelmista puhutaan niiden oikeilla nimillä.

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

### **Yhdenvertaisuuslain valvonta**

Yhdenvertaisuuslain noudattamisen valvonnasta vastaisi yhdenvertaisuusvaltuutettu ja yhdenvertaisuuslautakunta. 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.

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

Tasa-arvovaltuutettu ja vähemmistövaltuutettu totesivat yhteisessä lausumassaan, että syrjimättömyyden valvonta on erityisesti työelämän osalta nykyisin riittämätöntä, eikä mietintöön sisälly olennaisia muutoksia työelämäsjärjinnän valvonnan järjestämiseksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu vastaisi yhdenvertaisuuslain valvonnasta työelämässä vain joiltain osin. Lisäksi työelämän valvonta rajautuisi lähes kokonaan yhdenvertaisuuslautakunnan työn ulkopuolelle. Tällainen malli tulisi mitä todennäköisimmin olemaan ongelmallinen käytännön valvonnan kannalta. Lisäksi tälle tasa-arvolaissa omaksutusta mallista poikkeamiselle ei ole mietinnössä esitetty selkeitä perusteita.

#### **Yhdenvertaisuuslautakunta (4 luku, 18 §)**

Yhdenvertaisuuslainsäädännön yhtenäistämiseksi toimikunta ehdottaa syrjintälautakunnan ja tasa-arvolautakunnan yhdistämistä yhdenvertaisuuslautakunnaksi. Nykyiset syrjintälautakunta ja tasa-arvolautakunta ehdotetaan siten lakkautettaviksi ja niiden tilalle perustettaisiin yksi yhteinen yhdenvertaisuuslautakunta.

Yhdenvertaisuuslautakunnan tehtävät poikkeaisivat selkeästi toisistaan sovellettavasta laista riippuen. Mietinnön mukaan lautakunnalla ei olisi yhdenvertaisuuslain soveltamisalassa työelämää koskevissa kysymyksissä toimivaltaa *antaa kielto- tai velvoitepäätöksiä*. Käytännössä tasa-arvolain valvonnan kannalta juuri työelämän kysymykset ovat keskeisiä. Lautakunta toimisi jaostotyyppisesti ja kokoonpano vaihtelisi myös elämänalasta riippuen. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta kyseenalaistaa, *onko lautakuntien yhdistämiselle riittäviä perusteita*. Mikäli lautakunnat päätetään kuitenkin yhdistää, tulee lautakunnan toimivallan yksityiskohdat täsmentää. Mikäli esitettyjä järjestelyitä ei saada selkiytettyä, on vaarana, että uudistus johtaisi nykyistä vaikeaselkoisempaan ja monimutkaisempaan järjestelmään.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta pitää sinänsä kannatettavana 22 §:n 4 momentissa ehdotettua toissijaisuusperiaatteen lieventämistä. Voimassa olevan yhdenvertaisuuslain mukaan asian vireillä olo tai vireille tulo missä tahansa muussa toimivaltaisessa viranomaisessa on estänyt asian käsittelemisen syrjintälautakunnan kieltomenettelyssä. Ehdotuksen mukaan asian käsittely lautakunnassa estyisi ainoastaan niissä tilanteissa, joissa asia on vireillä tuomioistuimessa tai tulee siellä vireille. Koska tasa-arvolaissa ei ole vastaavaa tasa-arvolautakunnan toimintaa rajoittavaa säännöstä, olisi perusteltua, että yhdenvertaisuuslain mukainen sääntely olisi tältä osin yhdenmukainen tasa-arvolain kanssa.

Toisin kuin ehdotettu yhdenvertaisuuslain uudistus, voimassaoleva tasa-arvolaki ei mahdollista sovittelua eikä sovinnon vahvistamista. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta pitää tärkeänä, että sovittelu ja sovinnon vahvistaminen tehtäisiin mahdolliseksi myös tasa-arvolain tapauksissa. Lisäksi tasa-arvoasiain neuvottelukunta pitää tärkeänä, että tavaroita ja palveluita koskevan tasa-arvodirektiiviä koskevan tasa-arvolain uudistuksen myötä *valitusoikeus tasa-arvolautakuntaan tulee avata myös uusille, relevanteille intressiryhmille*.

#### **Hyvitys (5 luku, 25 §)**

Mahdollisuus saada hyvitystä kaikilla syrjintäperusteilla on olennainen parannusehdotus yhdenvertaisuuslakiin. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta pitää kannatettavana, että *syrjinnän moniperusteisuus otettaisiin huomioon hyvityksen määrää harkittaessa*. Lisäksi risteävässä syrjinnässä,

jonka yhtenä osatekijänä on sukupuoli, tuomittavan hyvityksen tulee täyttää myös tasa-arvolain säännökset.

### **Resursointi**

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

Valtuutettujen yhteistyön tiivistäminen moniperusteisen ja risteävän syrjinnän osalta aiheuttanee lisäkustannuksia myös tasa-arvovaltuutetulle. Tämä tulee ottaa huomioon esityksen taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa. Mietinnössä ei myöskään ole käsitelty uudistuksen vaikutuksia työsuojeluviranomaisen resurssien osalta.

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 kannattaa sekä tasa-arvolain että yhdenvertaisuuslain rinnakkaista kehittämistä ja erityisesti suojan tason nostoa liittyen yhdenvertaisuuslain sääntelemiin vähemmistökysymyksiin. Neuvottelukunta katsoo, että yhdenvertaisuuslakia tulisi kehittää sellaiseksi, että se antaa riittävän ja tosiasiallisesti tehokkaan suojan tason kaikille yhdenvertaisuuslaissa määritellyille vähemmistöryhmille. Myös tasa-arvolaissa on kehittämistarpeita, ja lakeja voidaan yhdenmukaistaa, mikäli kansalaisen suojan tai vastaavasti sukupuolten välisen tasa-arvon valvonnan ja edistämisen tästä saama hyöty on ilmeinen.

Heidi Hautala  
puheenjohtaja

Hannele Varsa  
pääsihteeri