



Eduskunta
työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Diaarinumero 2047/9B

Päiväys 15.5.2014

Viite

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan 7.5. päivätty kutsu saapua valiokuntaan asiantuntijana kuultavaksi perjantaina 16.5.2014 pidettävään kokoukseen

Asia

Lausunto hallituksen esityksestä yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 19/2014 vp)

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt Ihmisoikeuskeskuksen kuultavaksi koskien hallituksen esitystä yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Hallituksen esitys sisältää paitsi ehdotuksen uudeksi yhdenvertaisuuslaiksi myös ehdotuksia tasa-arvolain ja sen valvontajärjestelmää koskevien säännösten muuttamiseksi.

Ihmisoikeuskeskuksen tehtävänä on edistää perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvää tiedotusta, koulutusta, kasvatusta ja tutkimusta; laatia selvityksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta; tehdä aloitteita perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi, osallistua eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön ja huolehtia muista vastaavista tehtävistä näissä kysymyksissä. Ihmisoikeuskeskus keskittyy lausunnossaan Suomen lähinnä kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista, ei Euroopan unionin syrjintädirektiivistä (2000/43/EY) tai työsyrijintädirektiivistä (2000/78/EY) nouseviin vaatimuksiin ja toteaa kirjallisena lausuntonaan seuraavan:

Yleistä

Yhdenvertaisuus on keskeinen ihmisoikeusperiaate, jonka parempaan toteutumiseen esitetyt yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain muutokset tähtäävät. Esitetyt muutokset ovat oikeasuuntaisia; ne laajentaisivat yhdenvertaisuuslain soveltamisalaa ja saattaisivat eri syrjintäperusteet tasapuolisempaan asemaan kuin tällä hetkellä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimen perustaminen kattamaan eri syrjintäperusteet tarjoaa matalan kynnyksen tahon, johon ottaa syrjintätapauksessa yhteyttä neuvon ja avun saamiseksi. Seuraavista kriittisistäkin huomioista huolimatta Ihmisoikeuskeskus pitää uudistuksia tarpeellisina toteuttaa.



Lain tarkoituksesta

Hallituksen esityksen mukaan ”lain tarkoituksen on *edistää* yhdenvertaisuutta ja *ehkäistä* syrjintää”.

Ihmisoikeusvelvoitteiden tehokkaan täytäntöönpanon katsotaan vakiintuneesti edellyttävän, että valtiot *kunnioittavat*, *suojelevat* ja *turvaavat* näitä oikeuksia. Kunnioittamisella (respect) viitataan siihen, että sopimusvaltio pidättäytyy loukkaamasta ihmisoikeuksia ja suojelulla (protect) siihen, että valtion tulee tarjota suojaa ihmisoikeusloukkauksia vastaan. Turvaaminen (fulfil) vaatii valtiolta aktiivisia toimia ihmisoikeuksien toteutumiseksi.

Esitysluonnoksen tarkoituspäälän muotoilu voidaan nähdä kapeampana kuin voimassa olevan lain vastaava muotoilu, jonka mukaan ”lain tarkoituksena on *edistää* ja *turvata* yhdenvertaisuuden toteutumista sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeussuojaa”. Perustelujen mukaan oikeussuojan järjestäminen sisältyy ehkäisemiseen ja edistämiseen. Ihmisoikeuskeskuksen näkemyksen mukaan olisi kuitenkin perusteltua sisällyttää *turvaaminen* lain tarkoituspäälään etenkin, kun oikeusturvaa ja seuraamuksia koskevat säännökset ovat olennainen osa yhdenvertaisuuslakia.

Syrjinnän kieltö

YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus ja YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus sisältää identtiset luettelot kielletyistä syrjintäperusteista. Luettelot ovat ns. avoimia. Luetteloissa kiellettyinä syrjintäperusteina mainitaan rotu, ihonväri, sukupuoli, kieli, uskonto, poliittinen tai muu mielipide, kansallinen tai yhteiskunnallinen alkuperä, omaisuus, syntyperä tai muu asema.

Euroopan ihmisoikeussopimuksessa kiellettyinä syrjintäperusteina mainitaan rotu, ihonväri, kieli, uskonto, poliittinen tai muu mielipide, kansallinen tai yhteiskunnallinen alkuperä, kansalliseen vähemmistöön kuuluminen, varallisuus, syntyperä tai muu asema.

Perustuslain 6 §:n vastaavassa luettelossa on: sukupuoli, ikä, alkuperä, kieli, uskonto, vakaumus, mielipide, terveydentila, vammaisuus tai muun henkilöön liittyvä syy. Lisäksi mainitaan, että lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Syrjinnän kieltö kattaa esitysluonnoksen 8 §:n mukaan seuraavat perusteet: ikä, alkuperä, kansalaisuus, kieli, uskonto, vakaumus, mielipide, poliittinen toiminta, ammattiyhdistystoiminta, perhesuhteet, terveydentila, vammaisuus, seksuaalinen suuntautuminen tai muu henkilöön liittyvä syy.

Ihmisoikeuskeskus ei pidä ongelmallisena sitä, että luetteloissa on terminologista epäyhtenäisyyttä, jonka voidaan katsoa johtuvan osin kansainvälisten yleissopimusten vanhahtavasta kielestä. Erityisen hyvänä pidämme sitä, että perhesuhteet, terveydentila, vammaisuus ja seksuaalinen suuntautuminen on otettu ehdotukseen eksplisiittisesti.



Asuinpaikan mainitsemista perusteluissa ”muuhun asemaan” kuuluvana kiellettyinä syrjintäperusteena voitaisiin kuitenkin selkeyden vuoksi harkita, ottaen erityisesti huomioon sen, että perusteluissa todetaan toiseen suuntaan osoittava ”kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen”, joka voi muodostaa hyväksyttävän perusteen ihmisten asettamiselle eri asemaan heidän asuinpaikkansa perusteella. Kaiken kaikkiaan luettelo esityksen syrjinnän kiellon kattamista perusteista on moderni ja tarkka.

Oikeuttamisperusteet

Erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteet työssä ja työhön otettaessa (11 §) ja toisaalta eräissä erityistapauksissa (12 §) voidaan nähdä ongelmallisina ennen kaikkea siitä syystä, että ne tekevät laista vaikeaselkoisen. Täsmällisen, mutta vaikeaselkoisen yksityiskohtaisen sääntelyn tarve nousee direktiivien vaatimuksesta, mutta erityisesti erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteita käsittelevien 11 §:n 3 momentin ja 12 §:n 3 ja 4 momentin (joissa viitataan 10 §:n 1 momentin yleiseen oikeuttamisperusteeseen) kohdalla herää kysymys niiden tarpeellisuudesta.

Esityksen perusteluissa käsitellään 11 §:n osalta etnisen alkuperän perusteella tapahtuvaa erilaista kohtelua, joka voisi tulla kyseeseen hyvin poikkeuksellisesti. Joko perustelujen tähän kohtaan tai 8 §:n yhteyteen voisi harkita sen selkeyttämistä, miksi lakitekstiin tässä kohtaa alkuperän eteen liitetään määre *etninen*, kun alkuperä 8 §:n perustelujen mukaan pitää sisällään niin etnisen, kansallisen kuin yhteiskunnallisenkin alkuperän sekä rikoslaissa nimenomaisesti mainitut perusteet ”rotu” ja ”ihonväri”.

Tasa-arvolain nimi

Hallituksen esityksessä lähdetään siitä, että naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) nimi säilytetään ennallaan. Ehdotetuilla säännöksillä sukupuoli-identiteetistä ja sukupuolen ilmaisusta pyritään kuitenkin tuomaan esille sukupuolen moninaisuutta ja sitä, että kaikki eivät sovi kaksijakoiseen sukupuolikäsitykseen. Ehdotettua uutta lain sisältöä vastaisikin paremmin nimi ”laki sukupuolten välisestä tasa-arvosta”.

Syrjintä sukupuoli-identiteetin ja sukupuolen ilmaisun perusteella

Tasa-arvolakiin ehdotetut uudistukset, jossa kielletään ensimmäistä kertaa syrjintä sukupuoli-identiteetin ja sukupuolen ilmaisun perusteella ja veloitetaan viranomaiset, työnantajat ja opetuksen ja koulutuksen järjestäjät edistämään sukupuolivähemmistöjen tasa-arvoa, on tärkeä ja kiireellinen toteuttaa.



Sovinnon edistäminen

Sovinnon edistäminen on yksi niistä keinoista, joita ihmisoikeuksia edistävät ja turvaavat toimielimet kansainvälisesti pitävät usein tehokkaana ja nopeana keinona ihmisoikeusloukkausten ennaltaehkäisemiseksi tai hyvittämiseksi.

Vähemmistövaltuutetulla on toimivalta ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon edistämiseksi ja vastaavaa toimivaltaa ehdotetaan uudelle yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Sen sijaan tasa-arvovaltuutetulla ei vastaavaa mahdollisuutta ole.

Ihmisoikeuskeskus esittää, että tasa-arvolaisissa säädettäisiin tasa-arvovaltuutetun toimivallasta edistää sovintoa tasa-arvolain noudattamista koskevassa asiassa ja samalla lakiin otettaisiin tarpeelliset säädökset sovinnon vahvistamisesta yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa.

Tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain valvonta työelämässä

Ihmisoikeuskeskus katsoo, että yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulisi antaa ehdotettua paremmat mahdollisuudet toimia työelämässä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviin on ehdotettu yhdenvertaisuuslain noudattamisen valvonta toimitusjohtajien ja itsenäisen ammatinharjoittajien tekemässä työssä. Yhdenvertaisuusvaltuutetulta tullaan siis joka tapauksessa edellyttämään myös työelämäkysymysten tuntemusta ja oikeusturvan saavutettavuuden kannalta olisi perusteltua, että syrjinnän mahdolliset uhrit voisivat kääntyä asiassa aluehallintoviranomaisten ohella myös yhdenvertaisuuskysymyksiin erikoistuneen viranomaisen puoleen.

Työelämän valvonnan osalta ongelmallisena voidaan pitää myös sitä, että uudelle yhdistetylle yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle ehdotetaan vain rajoitettua toimivaltaa työelämän osalta. Se voisi käsitellä tasa-arvolain mutta ei lainkaan yhdenvertaisuuslain piiriin kuuluvia työelämäasioita. Esityksessä 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 lautakunnan rajoitetun toimivallan vuoksi.

Yhdenvertaisten ja tasa-arvoisten osallistumismahdollisuuksien takaaminen

Molemmissa lakiuudistuksissa ja niiden toimeenpanossa on syytä ottaa huomioon kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin perustuva oikeus osallistua, vaikuttaa ja tulla kuulluksi. Uudistuksen tulee esimerkiksi edistää alaikäisten mahdollisuutta tehdä kanteluita itsenäisesti ja ottaa yhteyttä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutettuihin. Oppilaitoksissa yhdenvertaisuussuunnittelussa ei riitä lasten "kuuleminen", vaan lain tulisi velvoittaa lasten mielipiteiden selvittämiseen. Yhdenvertaisuussuunnittelu tulisi ulottaa myös varhaiskasvatukseen.



Yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistäminen koulutusjärjestelmässä ihmisoikeuskasvatuksen kautta

Oikeus ihmisoikeuskasvatukseen on ihmisoikeus. Ihmisoikeuskasvatus pitää sisällään niin yhdenvertaisuuden, tasa-arvon kuin syrjinnän kiellon edistämisen sekä kasvatuksen ja koulutuksen sisällöissä että toimintakulttuurissa.

Ihmisoikeuskeskuksen helmikuussa 2014 julkaiseman selvityksen mukaan, oikeus ihmisoikeuskasvatukseen ei kuitenkaan vielä toteudu Suomessa kansainvälisten sitoumusten mukaisesti. Ihmisoikeusaiheisia ja ihmisoikeustavoitteita edistäviä oppisisältöjä on käytössä eri koulutusaloilla ja oppilaitoksissa. Kenttää leimaavat kuitenkin suppeat sisällöt, epäyhtenäiset käytännöt ja opintojen valinnaisuus. Ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen toteutuminen on liikaa kansalaisjärjestöjen, yksittäisten koulutuksen järjestäjien ja opettajien vastuulla. Tämä osoittaa, että ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen velvoittavuutta ei täysin tiedosteta.

Ihmisoikeuskeskus katsoo, että ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen merkitystä tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämisessä korostava kirjaus valiokunnan mietinnössä ja sitä koskevan erillisen poikkihallinnollisen toimintaohjelman laatiminen tukisi merkittäväällä tavalla tasa-arvo ja yhdenvertaisuustavoitteiden toteutumista sekä koulutusjärjestelmässä että koko yhteiskunnassa.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun ja tasa-arvovaltuutetun asema, tehtävät ja resurssit

Perus- ja ihmisoikeuksia turvaavien ja edistävien itsenäisten toimielinten, kuten valtuutettujen, riippumattomuus hallituksesta ja niiden toiminnalle osoitetut riittävät taloudelliset resurssit ovat keskeisiä edellytyksiä toiminnan tehokkuudelle ja uskottavuudelle. Tehokkaasti toimivat kansalliset perus- ja ihmisoikeusrakenteet ovat kaiken kaikkiaan edellytys ihmisoikeuksien toimeenpanolle ja sille, että oikeudet toteutuvat ihmisten arjessa.

Ihmisoikeuskeskuksen ja sen valtuuskunnan perustamisella vuonna 2012 pyrittiin muun muassa luomaan sateenvarjomainen rakenne, joka tehostaisi perus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden yhteistyötä. Ihmisoikeuskeskus katsoo, että suunta on oikea ja rakenteiden kehittämistä on tarpeen jatkaa kokonaisvaltaisesti. Rakenteiden arvioinnin ja kehittämisen tulisi kattaa paitsi itsenäisten valtuutetun (muun muassa niiden sijoitus, nimittäminen ja resurssit) myös valtioneuvoston oma koordinaatio perus- ja ihmisoikeuskysymyksissä. Lisäksi tässä yhteydessä olisi perusteltua tarkastella valtioneuvoston oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen työnjaon kehittämistä.

Jo tässä yhteydessä kuitenkin voidaan vahvistaa tasa-arvovaltuutetun itsenäistä ja riippumatonta asemaa lisäämällä asiasta nimenomainen maininta lakiin. Itsenäistä asemaa vahvistettaisiin myös antamalla tasa-arvovaltuutetulle oikeus nimittää ja ottaa palvelukseen oma henkilöstönsä. Ihmisoikeuskeskus pitää perusteltuna



esitystä siitä, että tasa-arvovaltuutettu vahvistaisi toimistonsa työjärjestyksen, kun sen nykyään vahvistaa sosiaali- ja terveysministeriö tasa-arvovaltuutetun esityksestä.

Kristiina Kouros
ma. johtaja