

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO
oikeusministerio@om.fi

Viite Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston lausuntopyyntö
12.2.2010 (OM 12/42/2006)

Asia Ihmisoikeusliiton lausunto yhdenvertaisuustoimikunnan
komiteamietinnöstä (2009:4)

1. Yhdenvertaisuustoimikunnan asettamisen tavoitteena oli saattaa eri syrjintäperusteet samanarvoiseen asemaan ja tehostaa syrjinnän vastaisia toimenpiteitä. Eduskunta edellytti yhdenvertaisuuslain säätämisen yhteydessä, että ”hallitus valmistelee esityksen sellaiseksi yhdenvertaisuuslainsäädännöksi, jossa lähtökohtana on suomalainen perusoikeusjärjestelmä ja kaikkien syrjintäperusteiden asettaminen samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin”. Myös kansainvälinen kehitys, ja erityisesti YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (CRPD) edellyttää muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Valitettavasti toimikunnan työn **yleistavoitetta ei täysin saavutettu**, vaikka mietinnön ehdotukset ovatkin oikean suuntaisia. CRPD:n edellyttämien muutosten osalta ehdotukset eivät niin ikään ole riittäviä.

2. Mietinnössä on onnistuttu merkittävästi selkiyttämään ja laajentamaan **yhdenvertaisuuslain soveltamisalaa**, mitä on pidettävä myönteisenä uudistukselle asetetun tavoitteen kannalta. Voimassaolevaan yhdenvertaisuuslakiin verrattuna parannus on huomattava. Etenkin soveltamisalan yksityiselämää koskevat rajoitukset on mietinnössä onnistuttu muotoilemaan ja perustelemaan selkeästi.

3. Sen sijaan **yhdenvertaisuuslain valvontaa ei ole riittävästi yhdenmukaistettu**, vaan se on erilainen erilaisille syrjintäperusteille. Etenkin työelämän alaan kuuluvien asioiden järjestäminen poikkeaa merkittävästi muista soveltamisaloista. Tämä näkyy muun muassa siinä, että yhdenvertaisuusvaltuutetun itsenäistä valvontavaltaa on päädytty rajaamaan työelämän piiriin kuuluvissa asioissa. Samoin yhdenvertaisuuslautakunnan toimivalta työelämään liittyvissä asioissa on hyvin marginaalista. Ihmisoikeusliiton näkemyksen mukaan työelämän valvonta tulisi olla valtuutetulla, jolla tulisi olla mahdollisuus käsitellä myös yksittäisiä tapauksia.

4. Ihmisoikeusliitto haluaa painokkaasti korostaa, että yhdenvertaisuuslaki ja yleensäkin **yhdenvertaisuus- ja syrjintälainsäädäntö eivät ole siinä mielessä työläinsäädäntöä**, että yhdenvertaisuuslain valmistelussa ja varsinkin lain valvonnassa olisi syytä omaksua työelämän lainsäädännölle ominaisia intressiedustus pohjaisia malleja. Erityisesti tämä koskee yhdenvertaisuuslain valvontaelimiä, joissa työmarkkinajärjestöjen, samoin kuin muidenkin intressijärjestöjen edustautumiseen on suhtauduttava täysin torjuvasti.

5. On muutoinkin tärkeä varmistaa yhdenvertaisuuslain **valvonnan riippumattomuus ja puolueettomuus**. Valvontaelinten on oltava sekä muodollisesti että tosiasiallisesti riittävässä määrin riippumattomia. Esimerkkinä ongelmallisesta käytännöstä voidaan pitää sitä, että ministeriö päättää valvontaelimen budjetista ja hyväksyy sen laskut, kuten syrjintälautakunnan kohdalla tehdään. Käytäntä ei vastaa Euroopan neuvoston rasismia ja muukalaisvihaa valvovan komitean (ECRI) suositusta (ECRI general policy recommendation no 2, 1997, principle 5). Myös YK:n rotusyrjintäkomitea on pitänyt tärkeänä syrjintälautakunnan itsenäisyyttä ja riippumattomuutta Suomen määräaikaissraportoinnin yhteydessä antamissaan huomioissa ja suosituksissa (CERD/C/FIN/CO/19, 5.3.2009).

6. Viitaten edellä sanottuun, Ihmisoikeusliitto pitää parhaana vaihtoehtona **yhdenvertaisuusvaltuutetun sijoittamista eduskunnan yhteyteen**. Mikäli valtuutettu joudutaan sijoittamaan jonkin ministeriön alaisuuteen, on oikeusministeriö näkemyksemme mukaan vähiten ongelmallinen sijoitusministeriö, edellyttäen kuitenkin, että itsenäisyyden ja riippumattomuuden turvaaviin käytäntöihin kiinnitetään riittävästi huomiota.

7. Yhdenvertaisuusvaltuutetun **toimivaltuudet** tulee olla riittävän laajat, jotta valtuutettu voi tosiasiallisesti toimia yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Mielestämme yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivallan tulee kattaa kaikkien elämänalueiden, myös työelämän, yhdenvertaisuuden edistämisen, suojelun ja valvonnan. Tässä yhteydessä on erittäin tärkeää huolehtia siitä, että valtuutetulla on riittävä tiedonsaantioikeus.

8. Yhdenvertaisuusvaltuutetun yhteydessä toimivan **neuvottelukunnan** osalta tulee ennen lain voimaansaattamista pohtia sen roolia ja suhdetta muihin samantyyppisiin jo olemassa oleviin tai perusteilla oleviin rakenteisiin (vähemmistövaltuutetun yhteydessä toimiva neuvottelukunta, kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunta, perusteilla olevan kansallisen ihmisoikeuskeskuksen valtuuskunta).

9. Lautakuntien osalta olisi suotavaa, että **lautakunnat** yhdistettäisiin ja uudella laajapohjaisella lautakunnalla olisi toimivaltaa myös työelämän syrjintäjutuissa muutoinkin kuin sovinnon vahvistamisena tai lausunnon antamisena lain soveltamisesta. Lautakunnan jäsenten tulisi edustaa syrjintään ja yhdenvertaisuuteen liittyvää asiantuntemusta. Sen sijaan lautakuntaan ei tule valita intressipohjaisia jäseniä, vaan heitä lautakunta voi, ja sen tulee, tarvittaessa kuulla (viittaus kohtaan 4).

10. Mietinnössä ehdotettu syrjinnän kieltö vastaa pääosin voimassa olevassa laissa olevia välittömän ja välillisen syrjinnän sekä häirinnän kieltöjä. Myös moniperusteisen syrjinnän, läheissyryjinnän ja oletettuun syyhyn perustuvan syrjinnän kieltöjä voidaan pitää hyvin perusteltuina. Syrjinnän kieltämisen kannalta myönteistä on **kohtuullisten mukautusten** laiminlyönnin määrittelemine kielletyksi syrjinnäksi. Tässäkin kaikki syrjintäperusteet tulisi kuitenkin olla samanlaisessa asemassa.

11. Jossain määrin epäselväksi esityksessä jää **julkisuudessa tapahtuvan häirinnän kiellon** soveltamisala. Kun otetaan huomioon se esityksen perusteluissakin esitetty seikka, että tarkoituksena ei ole rajoittaa sananvapautta, ehdotusta olisi syytä pyrkiä vielä täsmentämään esim. siltä osin kuin kyse on tiedotusvälineissä esillä olevasta aineistosta. Perusteluista ilmenee, että häirinnän kieltö koskee toistuvaa, ilmeistä, julkista tai muutoin vakavaa menettelyä, mutta näitä kvalifikaatioita olisi syytä vielä pyrkiä selkiyttämään. Kun otetaan huomioon häirinnän kiellon kytkennät sananvapauteen, toistuvuuden, ilmeisyyden ja vakavan menettelyn vaatimusten nostamista itse lakitekstiin olisi syytä harkita.

12. **Edistämistoimien** tärkeyttä on syytä korostaa ja niitä tulisi selkiyttää. Mietinnössä esitetty jako edistämistoimien osalta koulutuksenjärjestäjiin, viranomaisiin ja työnantajiin on jossain määrin sekava.

13. Ihmisoikeusliitto haluaa kiinnittää huomiota myös ehdotuksen 12 §:ään, joka koskee **erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteita**. Säännöksen tarve liittyy tapaan, jolla syrjinnän kieltö on määritelty ehdotuksessa (10 §). Sääntelymalli poikkeaa kuitenkin esimerkiksi perustuslain 6 §:n 2 momentissa omaksutusta mallista, jossa kielletään asettamasta ketään "ilman hyväksyttävää syytä" eri asemaan säännöksessä mainittujen syrjintäperusteiden tai niihin rinnastuvien perusteiden nojalla. Vaarana on, että nyt esitettyä säännöstä oikeuttamisperusteista ryhdytään tulkitsemaan laajentavasti tavalla, joka supistaa syrjinnän kiellon alaa. On näin ollen korostettava, että 12 §:n säännöstä oikeuttamisperusteista on syytä tulkita ja soveltaa pikemminkin supistavasti kuin laajentavasti. Olisi kuitenkin vielä harkittava koko sääntelymallia ja perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaisen sääntelymallin omaksumista sen tilalle. Tässä yhteydessä on myös merkityksellistä huomioida, että oikeuttamisperusteita koskeva säännösehdotus merkitsee rajoitusta syrjinnän kieltoon, joka on perusoikeus. Perusoikeuksista poikkeavalta lailta on aina edellytettävä muun muassa täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Kuten mietinnön perusteluissa todetaan, niitä tilanteita, joissa mainittuja seikkoja voidaan oikeutetusti käyttää, ei voida luetella tyhjentyvästi ja täsmällisesti laissa. Kyse on siis siitä, että säännös ei välttämättä täytä perusoikeusrajoituksilta edellytettävää täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta, mistä syystä koko sääntelymallia olisi vielä syytä vakavasti harkita.

14. YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (CRPD) sisältää velvoitteita, joiden täyttämisen osalta keskeisessä asemassa on yleissopimuksen laajan kaikille elämäntilanteille ulottuvan syrjintäkiellon toteuttaminen sekä 33 artiklan mukaisen valvontajärjestelmän luominen ja kehittäminen sellaiseksi, että sillä voidaan puuttua

tehokkaasti vammaisten kohtaamaan syrjintään sekä edistää ja suojella vammaisten oikeuksien toteutumista. Kun ajatellaan vammaissopimuksen valvontaelimeltä vaadittavien edellytysten ja tehtävien laajuutta, tulisi valvontaelimen toimivallan olla mahdollisimman laaja. Ihmisoikeusliiton näkemyksen mukaan tulee **vammaissopimuksen sisältämä valvontajärjestelmän** kehittäminen toteuttaa riittävällä tavalla nyt, yhdenvertaisuuslain uudistaminen yhteydessä. Käsillä oleva ehdotus ei ole tältä osin tyydyttävä. Tältä osin ehdotuksen suurimpana puutteena voidaan pitää jo aiemmin käsiteltyä toimivallan rajausta, jonka johdosta työsuhteissa sovellettavien syrjinnän kieltojen noudattamisen valvonta jää ehdotuksen mukaan edelleen työsuojeluviranomaisten tehtäviin.

15. Yhdenvertaisuuslakia aikoinaan säädettäessä eduskunta kiinnitti huomiota yhdenvertaisuuslain tehokkaaksi täytäntöön panemiseksi ja valvomiseksi tarpeellisten ja **riittävien resurssien** turvaamiseen. Resurssointia voidaan edelleen pitää selvästi alimitoitettuna. Yhdenvertaisuuslain kokonaisuusuudistuksen yhteydessä on huolehdittava siitä, että yhdenvertaisuusvaltuutetulle varataan tosiasiaa riittävät resurssit yhdenvertaisuuslain täytäntöön panemiseksi ja valvomiseksi.

16. Ihmisoikeusliiton näkemyksen mukaan toimikunnan mietintöä ei tule saattaa sellaisenaan hallituksen esitykseksi. Sen sijaan mietinnön pohjalta tulee aloittaa **pikaisesti jatkovalmistelu**, jossa tavoitellaan mahdollisimman pitkälti sellaista hallituksen esitystä, joka on yhdenvertaisuuslain alkuperäisen, eri syrjintäperusteiden edistämisen- ja valvontamekanismien yhdenvertaisuuteen pyrkivän päätavoitteen mukainen ja joka osaltaan täyttää CRPD:n velvoitteet. Esitys tulisi saattaa mahdollisimman pikaisesti eduskunnan käsiteltäväksi.

17. Lopuksi vielä todettakoon, että jatkovalmistelussa tulee ottaa huomioon **kansallisen ihmisoikeusinstituution** perustamista valmistelevan työryhmän mietintö, joka valmistuu lähiviikkoina.

Helsingissä 8.4.2010

KRISTIINA KOUROS
Kristiina Kourou