

# Syrjintälautakunnan lausunto 29.3.2010

## Oikeusministeriön lausuntopyyntö yhdenvertaisuuslain uudistamista koskevaan toimikunnan mietintöön 12.2.2010

Päätettiin antaa asiassa seuraava esittelijän esityksen mukainen lausunto.

## Syrjintälautakunnan lausunto yhdenvertaisuuslain uudistamista koskevan toimikunnan mietinnöstä (KM 2009:4)

### *Yleisiä huomioita*

Yhdenvertaisuustoimikunnan asettamisen tavoitteena oli saattaa eri syrjintäperusteet samanarvoiseen asemaan ja tehostaa syrjinnän vastaisia toimenpiteitä. Eduskunnan ilmaiseman kannan mukaan hallituksen tuli valmistella esitys sellaiseksi yhdenvertaisuuslainsäädännöksi, jossa lähtökohtana on suomalainen perusoikeusjärjestelmä ja kaikkien syrjintäperusteiden asettaminen samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin. Toimikunnan mietinnöissä tätä yleistavoitetta ei kuitenkaan täysin saavutettu, vaikka mietinnön ehdotukset ovatkin oikean suuntaisia.

Toimikunnan mietintöä ei tule saattaa sellaisenaan hallituksen esitykseksi, vaan oikeusministeriön tulisi tarkistaa toimikunnan mietintöön sisältyvät ehdotukset, ja korjata ne uudistushankkeen tavoitteiden mukaisiksi.

Oikeusturvaa ei ole ehdotuksessa vieläkään saatu riittävästi yhdenmukaistettua, vaan se on erilainen erilaisille syrjintäperusteille. Etenkin työelämään kuuluvien asioiden oikeusturvan järjestäminen on järjestetty erikseen muusta oikeusturvasta. 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. Tämä asiointi saattaa johtua siitä, että toimikunnan työskentelyyn oli kutsuttu työmarkkinaosapuolet. Tämän kaltainen intressiosapuolten edustus sopii huonosti sellaisen kaikkein perustavanlaatuisimman perus- ja ihmisoikeuden kuin syrjinnän kieltoon liittyvään laajan uudistushankkeen valmisteluun.

Yhdenvertaisuuslain valmistelussa ei ole kyse työmarkkinajärjestöjen kesken sovittavista asioista, vaan niitä olisi tullut kuulla syrjintään liittyvissä asioissa enintään lausunnon antajina, ja vain työelämään liittyvissä kysymyksissä. Tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota siihen, että apulaisoikeuskansleri on arvostellut 10.1.2010 antamassaan päätöksessä (Dnro OKV/1333/1/2007) työmarkkinaosapuolten yhdenvertaisuuslain syrjintäkiellon vastaista sopimista, johon myös tasa-arvovaltuutettu on osallistunut.

Yhdenvertaisuuslakia valmistelevan toimikunnan työskentelyyn ei otettu mukaan syrjintälautakuntaa, vaikka sillä on merkittävää erityisasiantuntemusta valmisteltavana olevissa asioissa, ja toimikunnan ehdotukseen liittyy merkittäviä syrjintälautakunnan omaan työskentelyyn vaikuttavia muutosehdotuksia. Itsenäisenä ja riippumattomana oikeusturvaelimenä syrjintälautakunnalla olisi saattanut olla toimikunnan työskentelyä tasapainottava vaikutus.

Toimikunnan työskentely on siis ollut pitkälti intressiosapuolten edustukseen nojautuvaa, ja tämä näkyy myös toimikunnan työn lopputuloksessa, jossa uudistushankkeelle asetetut tavoitteet ovat jääneet monilta osin saavuttamatta.

### **Soveltamisala**

Mietinnössä ehdotetaan yhdenvertaisuuslain soveltamisalaa laajennettavaksi siten, että laki koskisi kaikkea yksityistä ja julkista toimintaa. Mietinnössä on onnistuttu merkittävästi selkiyttämään ja laajentamaan soveltamisalaa, mitä on pidettävä myönteisenä lainsoveltamistyön ja uudistukselle asetetun tavoitteen kannalta. Nyt voimassa olevaan yhdenvertaisuuslakiin verrattuna parannus on huomattava. Etenkin soveltamisalan yksityiselämään koskevat rajoitukset on nyt onnistuttu muotoilemaan ja perustelevaan selkeästi.

Uudistuksen tavoitteiden ja resurssien tarkoituksenmukaisen käytön kannalta ongelmallisena voidaan pitää sitä, että miesten ja naisten välisestä tasa-arvosta esitetään säädettäväksi edelleenkin erikseen. Kuitenkin sovellettavan lainsäädännön keskeiset syrjintäkieltoon liittyvät oikeudelliset periaatteet ovat soveltamisen kannalta yhteneviä. Tällaista erillistä säätämistä ei voida pitää perusteltuna, sillä perustuslakiin sisältyvän ihmisarvon kunnioittamisen yhtäläisen toteutumisen ja syrjintäkiellon yhteneväisen soveltamisen varmistamiseksi syrjintäkiellosta tulisi säätää syrjintäperusteesta riippumatta samalla lailla.

### **Syrjintä**

Mietinnössä ehdotettu syrjinnän kieltä vastaa pääosin voimassa olevassa laissa olevia välittömän ja väliillisen syrjinnän sekä häirinnän kieltoja. Syrjinnän kieltämisen kannalta myönteistä on kohtuullisten mukautusten laiminlyönnin määrittelemisen kielletyksi syrjinnäksi. Myös moniperusteisen syrjinnän, läheissyrynnän ja oletettuun syyhyn perustuvan syrjinnän kieltoja voidaan pitää hyvin perusteltuina.

Toimikunnan lakiehdotuksen 10 §:n sisältämän syrjintäkiellon systematiikka poikkeaa kuitenkin perustuslain 6 §:n ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten systematiikasta siinä määrin, että sitä voidaan pitää ongelmallisena. Lakiehdotuksen 10 §:n syrjintäkielto tulisikin muotoilla vastaamaan perustuslain 6 §:n ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten syrjintäkiellon systematiikkaa.

Lisäksi häirinnän osalta jää edelleen jossain määrin epäselväksi, minkälainen julkisesti tapahtuva toiminta on häirintää. Vaikka esityksen perusteluissa viitataan siihen, ettei häirinnän kiellolla ole tarkoitus rajoittaa sananvapautta, tulisi perusteluissa selkeästi tuoda esiin, voiko tiedotusvälineen kautta tapahtuva häirintä olla syrjintäkiellossa tarkoitettua häirintää, ja millä edellytyksillä se on niin vakavaa, että sitä voidaan pitää laissa tarkoitettuna häirintänä. Nyt perusteluista käy ilmi, että häirinnän kieltä koskee toistuvaa, ilmeistä, julkista tai muutoin vakavaa menettelyä. Perusteluissa tulisi selkiyttää mitä siinä mainitulla muutoin vakavalla menettelyllä voidaan tarkoittaa.

## ***Yhdenvertaisuuslain valvonta ja oikeusturvajärjestelyt***

Toimikunnan mietinnössä pyritään parantamaan syrjintää kohdanneiden oikeussuojaa laajentamalla hyvityssäännöksen käyttöalaa nykyisestä erityisesti työelämän ulkopuolella. Yhdenvertaisuuslain valvontaa ehdotetaan uudistettavaksi siten, että nykyinen vähemmistövaltuutetun virka korvattaisiin yhdenvertaisuusvaltuutetun viralla. Valtuutetun toimivalta laajennettaisiin koskemaan kaikkia yhdenvertaisuuslain kattamia syrjintäperusteita. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä olisi muualla kuin työelämässä valvoa yhdenvertaisuuslain toteutumista, edistää lain toteutumista ja aktiivisesti pyrkiä ehkäisemään syrjintää. Sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumista valvoisi ja edistäisi edelleen tasa-arvovaltuutettu. Työelämän osalta yhdenvertaisuuslain noudattamista valvoisivat edelleen työsuojeluviranomaiset. Valtuutetun tehtävänä työelämässä olisi seurata ja parantaa yhdenvertaisuuden toteutumista ja ehkäistä syrjintää.

Mietinnössä ehdotetaan, että nykyinen syrjintälautakunta ja tasa-arvolautakunta yhdistettäisiin yhdeksi yhdenvertaisuuslautakunnaksi. Sen tehtävät koostuisivat nykyisen tasa-arvolautakunnan ja syrjintälautakunnan tehtävistä, ja lisäksi sen toimialaa ehdotetaan laajennettavaksi kattamaan kaikki syrjintäperusteet.

Syrjintälautakunta painotti jo toimikunnan välimietinnössä 31.3.2008 antamassaan lausunnossa kansallisten oikeusturvaelinten riippumattomuuden ja itsenäisyyden turvaamista asianmukaisesti, koska niiden toiminnan liittäminen hallinnoimisen ja rahoittamisen kautta läheisesti toimialan ministeriöön saattaa luoda liian kiinteän yhteyden toimeenpanevaan viranomaiseen, joka on samalla myös oikeusturvaelimen valvonnan kohteena. Vaikka tällaisesta järjestelystä ei aiheutuisikaan tosiasiallisia ongelmia itsenäisyyden ja riippumattomuuden suhteen, se on omiaan heikentämään näiden oikeusturvaelinten puolueettomuudesta ja riippumattomuudesta ulospäin syntyvää kuvaa. Tämä saattaa heikentää oikeusturvan tarvitsijoiden luottamusta heidän käytettävikseen tarkoitettuihin oikeusturvaelimiin. Samoin saattaa käydä, jos intressitahot ovat suoraan edustettuina oikeusturvaelimissä. Toimikunta ei ole kiinnittänyt tähän ongelmaan riittävästi huomiota, vaan kysymys on jätetty mietinnössä avoimeksi. Syrjintälautakunta katsoo edelleen, että nämä näkökohdat tulee ottaa huomioon niin, että yhdenvertaisuutta valvovat oikeusturvaelimet ovat yhdenvertaisuuslain uudistamisen jälkeen sekä muodollisesti että tosiasiallisesti riittävässä määrin riippumattomia, ja myös vaikuttavat ulospäin siltä, kuten kansainväliset velvoitteet ja suositukset edellyttävät. Tällä hetkellä syrjintälautakunnan ja ministeriön kiinteä yhteys näkyy lähinnä siinä, että syrjintälautakunnan talousasiat ovat sidoksissa ministeriön talousasioihin ja käytettävissä oleviin määrärahoihin. Tätä asiointilaa ei voida pitää Euroopan neuvoston rasismia ja muukalaisvihaa valvovan komitean (ECRI) suosituksen mukaisena (ECRI general policy recommendation no 2, 1997, principle 5), jossa edellytetään valtioiden turvaavan tämänkaltaisille oikeusturvaelimille taloudellisen ja hallinnollisen itsenäisyyden. YK:n rotusyrjintäkomitea on pitänyt tärkeänä syrjintälautakunnan itsenäisyyttä ja riippumattomuutta Suomen määräaikaisraportoinnin yhteydessä antamissaan huomioissa ja suosituksissa (CERD/C/FIN/CO/19, 5.3.2009).

Toimikunnan ehdotukseen sisältyvä uuden yhdenvertaisuuslautakunnan perustaminen on omiaan tehostamaan ja yhdenmukaistamaan käytettävissä olevaa oikeusturvaa. Ehdotetussa muodossa uuden yhdenvertaisuuslautakunnan organisatorinen järjestäminen perustuu jaostoittain tapahtuvaan asioiden käsittelyyn, jolloin oikeussuojan antaminen voidaan kohdentaa asiayhteyden mukaisesti. Syrjintälautakunta pitää toimikunnan ehdotusta näiltä osin oikean suuntaisena. Yhdenvertaisuutta valvovien oikeusturvaelinten kokoonpanossa tulee asianmukaisesti huomioon otetuksi myös laajapohjainen asiantuntemus. Sitä ei kuitenkaan tule toteuttaa intressipohjaisesti siten, että etujärjestöille annettaisiin mahdollisuus nimetä edustajiaan oikeusturvaelimen jäseniksi.

## ***Oikeuttamisperusteet***

Toimikunnan mietinnössä ehdotetaan yhdenvertaisuuslakiin lisättäväksi uutena asiana erillinen säännös (12 §) erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteista. Mietinnön perusteluissa todetaan kuitenkin, että niitä tilanteita, joissa mainittuja seikkoja voidaan oikeutetusti käyttää, ei ole lain tasolla mahdollista tyhjentävästi ja täsmällisesti luetella. Näin ollen, kun oikeus syrjimättömyyteen on perustuslaissa määritelty perusoikeus, ei kyseinen säännön ole hyväksyttävissä, koska se ei täytä perusoikeuksien yleisiä rajoittamisedellytyksiä, joita ovat muun muassa juuri täsmällisyys ja tarkkarajaisuus.

Tarve erilliseen oikeuttamisperusteen määrittelyyn syntyy, kun toimikunnan lakiehdotuksen 10 §:n syrjinnän kielto on laadittu poiketen perustuslain 6 §:n ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten syrjintäkiellon systematiikasta. Se tuliskin muotoilla uudelleen vastaamaan perustuslain 6 §:n syrjintäkiellon systematiikkaa. Muutoin syntyy mahdollisuus, että yhdenvertaisuuslailla tai sen tulkinnalla kavennetaan perustuslain 6 §:ssä määriteltyä syrjintäkieltoa.

Oikeuttamisperustetta koskevaa toimikunnan lakiehdotuksen 12 §:ää koskevaa säännösehdotusta ei siis tule ottaa hallituksen esitykseen.

## ***Uhkasakko***

Syrjintälautakunnalle on annettu mahdollisuus asettaa uhkasakko ja määrätä se maksuun erillisestä hakemuksesta. Uhkasakkoa ei kuitenkaan ole haettu maksettavaksi syrjintälautakunnalta vielä kertaakaan. Uhkasakon asettamisen vaikutusta saattaisi tehostaa, jos yhdenvertaisuusvaltuutetulle annettaisiin nimenomaisesti laissa säädetty itsenäinen mahdollisuus hakea yhdenvertaisuuslautakunnan asettaman uhkasakon määräämistä maksettavaksi. Tätä voidaan perustella asiaan liittyvällä julkisella edulla. Yhdenvertaisuusvaltuutetulle nimenomaisesti säädetyllä itsenäisellä toimivallalla hakea uhkasakon määräämistä maksuun olisi syrjintää ehkäisevä vaikutus. On hyvin epätodennäköistä, että yksittäinen oikeusturvan hakija seuraa yhdenvertaisuuslautakunnan antaman kieltopäätöksen toteuttamista niin pitkäjänteisesti, että hakisi vielä erikseen uhkasakon asettamista tai asetetun uhkasakon määräämistä maksettavaksi.

## ***Hyvityksen määrääminen***

Edelliseen liittyy kysymys hyvityksen määräämisestä. Nyt toimikunnan mietintöön ei sisälly yhdenvertaisuuslautakunnalle mahdollisuutta määrätä yleisten tuomioistuinten ohessa hyvitystä maksettavaksi syrjinnän uhrille. Tämä asiointila on omiaan lisäämään oikeussuojan päällekkäistä hakemista, joka tarpeettomasti kuluttaa oikeuslaitoksen niukkoja resursseja, ja on omiaan pitkittämään ja vaikeuttamaan syrjinnän uhrin pääsemistä oikeuksiinsa. Nykyisellään tämä on johtanut siihen, että syrjinnän uhri joutuu hakemaan ensin kieltopäätöstä syrjintälautakunnalta, jonka saamisen jälkeen uhri hakee hyvitystä yleiseltä alioikeudelta. Tällä menettelyllä syrjinnän uhri pyrkii minimoimaan siviilioikeudelliseen oikeudenkäyntiin sisältyvän merkittävän kuluihin. Jos yhdenvertaisuuslautakunnalla olisi mahdollisuus määrätä vaikkapa määrältään rajoitettukin hyvitys maksettavaksi, se parantaisi syrjinnän uhrin oikeusturvaa merkittävästi ja olisi omiaan vähentämään tarvetta hakea hyvitystä yleisiltä alioikeuksilta.

Hyvitysmahdollisuuden puuttumisella yhdenvertaisuuslautakunnan menettelystä on syrjinnän uhrin oikeusturvan saamista ja oikeudenloukkauksen esiintuomista ehkäisevä vaikutus, sillä uhri saattaa joutua hakemuksen tehdessään tilanteeseen, jossa häneen kohdistuu paikallisesti tai laajemminkin kielteistä huomiota, jota uhri ei välttämättä ole valmis kestämään, ellei hänellä ole mahdollisuutta hyvityksen saamiseen.

## ***Resurssit***

Yhdenvertaisuuslakia säädettäessä eduskunta kiinnitti huomiota yhdenvertaisuuslain tehokkaaksi täytäntöön panemiseksi ja valvomiseksi tarpeellisten ja riittävien resurssien turvaamiseen. Tähän osoitetut resurssit ovat kuitenkin esimerkiksi muihin pohjoismaihin verrattuna olleet niin niukkoja, ettei niitä voida pitää riittävinä syrjinnästä aiheutuvan oikeussuojan tarpeen tehokkaaksi turvaamiseksi. Tähän tulee kiinnittää riittävän vakavaa huomiota yhdenvertaisuuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä.