EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Helsinki 30.5.2013

Dnro 1696/4/13

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO

Asia: Lausunto/Yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamista koskeva hallituksen esitys

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö 12.4.2013 (OM 12/42/2006, OM004:00/2007)

Oikeusministeriö on varannut eduskunnan oikeusasiamiehelle mahdollisuuden lausua asiakohdassa mainitusta hallituksen esityksestä.

Lausuntonani esitän seuraavaa.

Yleistä

Yleisenä huomiona kysymyksessä olevasta lainsäädäntöhankkeesta totean, että hanke on mittava ja säännökset ulottuvat monille sekä yhteiskuntaelämän, toisiinsa nähden hyvinkin erilaisille alueille että yksittäisen henkilön eri elämän alueille. Siksi hanke on erityisen haasteellinen. Verrattaessa ehdotettua yhdenvertaisuuslainsäädäntöä mm. voimassa olevaan tasa-arvolainsäädäntöön havaitaan syrjityn henkilön käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen edelleen olevan erilaiset syrjintäperusteesta riippuen ja valvontaviranomaisten toimivaltuuksien niin ikään olevan erilaiset. Näin ollen tavoite oikeussuojakeinojen ja seuraamusten yhdenmukaistamisesta syrjintäperusteesta riippumatta ei ole toteutunut. Joitakin näistä eroavaisuuksista nostan esille myöhemmin tässä lausunnossa.

Ehdotetun lainsäädännön laajuus ja syrjintäperusteiden moninaisuus näkyvät myös mm. syrjintäkieltoa koskevan säännöskokonaisuuden monimutkaisuutena. Ehdotetun yhdenvertaisuuslain syrjintäkielto (8 §) kattaisi 13 eri syrjintäperustetta, minkä lisäksi kiellettyä olisi myös muihin, nimenomaisesti lainkohdassa mainittujen kaltaisiin henkilöön liittyviin syihin perustuva syrjintä sekä lisäksi häirintä, kohtuullisten mukautusten epääminen ja ohje tai käsky syrjiä. Jo syrjinnän kieltojen moninaisuus ja se, että eri syrjintäperusteisiin liittyvä erilainen kohtelu ja syrjintä ilmenee yhteiskunnassa hyvinkin eri tavoilla, on osaltaan omiaan johtamaan siihen, että yhtäältä syrjinnän kielto ja toisaalta oikeuttamisperusteita koskevat säännökset yhdessä ovat muotoutuneet monimutkaiseksi kokonaisuudeksi ja vaikeasti ymmärrettäviksi. Tämä saattaa johtaa vaikeuksiin lainsäädännön yleisessä ymmärtämisessä ja soveltamisessa, millä puolestaan voi olla seurauksia lain tarkoituksen toteutumiseen ja vaikuttavuuteen.

Osoite: 00102 Eduskunta
Puhelin: (09) 4321
Telefax: (09) 432 2268
Sähköposti: oikeusasiamies@eduskunta.fi
Internet: www.oikeusasiamies.fi

Totean yleisellä tasolla, että jatkovalmistelussa tulisikin ehdotuksen 3 lukua tarkastella erityisen huolellisesti, jotta varmistuttaisiin siitä, että kansallisella lailla ei heikennettäisi täytäntöön pantavien direktiivien ja kansallisesti nyt voimassa olevan lainsäädännön suomaa suojaa syrjintää vastaan. Oikeuttamisperusteiden osalta lausun tarkemmin edempänä.

Ehdotuksen 3 §:n otsikointia on syytä tarkistaa, koska sanotussa lainkohdassa käsiteltäisiin ehdotetun lain suhdetta tasa-arvolain lisäksi myös eräisiin muihin lakeihin.

Syrjinnän kielto ja oikeuttamisperusteet

Huomion arvoista syrjinnän kieltoa koskevassa ehdotuksessa (8 §) on voimassa olevaan lainsäädäntöön verrattuna uutena ns. läheissyrjinnän kielto ja oletukseen perustuvan syrjinnän kielto. Nämä sekä kohtuullisten mukautusten epäämisen säätäminen syrjinnäksi ovat omiaan vahvistamaan syrjinnän suojan ulottuvuutta.

Ns. positiivisen erityiskohtelun sallimista koskeva säännös (8 § 3 mom.) on ehdotuksessa sijoitettu syrjinnän kieltoa koskevaan lainkohtaan omaksi momentikseen. Momentissa ei ole nimenomaisesti mainittu menettelyn olevan positiivista erityiskohtelua. Tämä yhdessä säännöksen sijainnin kanssa saattaa nähdäkseni hämärtää käsitystä siitä, että momentissa mainittu menettely olisi positiivista erityiskohtelua ja hämärtää jopa positiivisen erityiskohtelun käyttömahdollisuutta.

Lakiehdotuksen 10 § sisältää erilaisen kohtelun yleisen oikeuttamisperusteen. Tähän lainkohtaan viitattaisiin myös ehdotuksen välitöntä syrjintää koskevassa pykälässä (9 §). Ehdotuksen mukaan erilainen kohtelu ei olisi syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin tai sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteista työssä ja työhön otettaessa ja eräissä erityistapauksissa säädettäisiin ehdotuksen 11 ja 12 §:ssä. Ollakseen sallittua erilaisen kohtelun tulisi siis ehdotuksen 10 §:n mukaan perustua joko lakiin tai sillä tulisi olla muu hyväksyttävä tavoite ja keinojen tavoitteen saavuttamiseksi tulisi olla oikeasuhtaisia.

Lainkohdassa lienee tarkoitettu ensinnäkin säätää tilanteista, jotka näyttäisivät 9 §:n perusteella olevan välitöntä syrjintää, mutta eivät sitä olisi täyttäessään 10 §:n kriteerit. Eli poikkeus koskisi vertailukelpoisessa tilanteessa olevia. On selvää, että kaikki eronteko ihmisten välillä ei ole syrjintää.

Sanamuoto, jonka perusteella erilaisesta kohtelusta ei tarvitsisi välttämättä lailla säätää, kunhan kohtelulla on hyväksyttävä tavoite ja keinot sen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia, on yleisluontoisena ja sanamuodoltaan avoimena perusoikeudesta poikkeamisen valtuutuksena jossain määräin ongelmallinen. Kiinnitän huomiota siihen, että

joissakin tilanteissa erilaisten kohtelun hyväksyttävät perusteet voivat olla tyhjentävästi säädetty laissa. Tällaisessa tilanteessa lain soveltaja ei voi nojautua muihin, kenties jostakin näkökulmasta arvioituna hyväksyttäviin perusteisiin. Joissakin tilanteissa taas laissa voi olla esimerkkejä hyväksyttävistä perusteista, jolloin ne voivat rajata muiden perusteiden hyväksyttävyyttä. Joskus taas voi olla, että laki ei sano mitään erilaisen kohtelun hyväksyttävistä perusteista, jolloin niiden arviointi jää lain soveltajan ja viime kädessä tuomioistuinten arvioitavaksi. Mielestäni näitä kategorioita voisi selostaa ehdotuksen perusteluissa.

Lakiehdotuksen 10 §:n perusteluissa on pyritty selvittämään, mitä olisi pidettävä sellaisena erilaisena kohteluna, joka ei olisi syrjintää. Perusteluissa kuvataan voimassa olevan lainsäädännön mm. ikään tai terveydentilaan perustuvan erilaisen kohtelun tilanteita. Perusteluissa todetaan mm., että tavoitteen hyväksyttävyys olisi arvioitava Suomen oikeusjärjestyksen näkökulmasta ja että tavoitteen tulee olla hyväksyttävä perusoikeusjärjestelmän ja Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja yleisemminkin Suomen oikeusjärjestyksen kannalta. Myös keinojen oikeasuhtaisuutta pyritään selittämään ehdotuksen perusteluissa. Lainkohtaa voisi kuitenkin vielä pyrkiä täsmentämään.

Häirintä

Häirintää koskevissa ehdotuksen perusteluissa on todettu muun ohessa, että "säännöksessä tarkoitettu ilmapiiri voi syntyä esimerkiksi esittämällä toistuvasti ihmisarvoa loukkaavia lausumia tai kiusaamalla muulla tavoin häirinnän kohdetta". Perusteluissa on myös todettu, että "häirintä voi esimerkiksi työpaikalla ilmetä sellaisena säännöllisenä kiusaamisena, jossa työntekijää kohtaan käyttäydytään nöyryyttävästi, alentavasti tai uhkaavasti". Perusteluissa siis esitetään ainakin joiltain osin häirinnän tunnusmerkiksi toistuvuutta ja säännöllisyyttä. Tällaista edellytystä ei ole suoraan luettavissa ehdotetusta säännöksestä (14 §) eikä tällaisia edellytyksiä ole nykyisessä yhdenvertaisuuslaissa tai sen esitöissä. Perustelut huomioon ottaen jää epäselväksi, onko häirinnän kriteereitä ollut tarkoitus ehdotetussa laissa tiukentaa.

Jatkovalmistelussa tulisikin käsitykseni mukaan häirintää koskevia perusteluja täsmentää nyt perusteluissa mainittujen toistuvuuden ja säännöllisyyden edellytysten osalta, ottaen huomioon syrjintädirektiiveissä säädetty heikentämiskielto. Käsitykseni on, että mikäli häirinnän kriteereitä sanotuin tavoin tiukennetaan, se merkitsisi heikennystä nykytilaan.

Vastatoimien kielto

Vastatoimien kiellon osalta olen kiinnittänyt huomiota siihen, että lakiehdotuksessa on säädetty vastatoimien kielto (16 §), mikä sinänsä on hyvä ja tarpeellinen säännös. Ehdotuksessa ei ole kuitenkaan säädetty sanotun kiellon rikkomista syrjinnäksi, kuten tasa-arvolaissa on säädetty. Tässä suhteessa lait poikkeavat toisistaan. Tosin myönteistä on, että ehdotuksen mukaan vastatoimien kohteeksi joutuneella on mahdollisuus saada hyvitystä kiellon rikkomisen johdosta, vaikka kiellon rikkomista ei ole ehdotettu säädettäväksi syrjinnäksi.

Oikeussuojakeinot ja valvonta

Lakiehdotuksen valvontaa koskevassa 4 luvussa on säädetty mm. sovinnosta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi ehdotetun lain noudattamista koskevassa asiassa (19 §). Yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi ehdotuksen mukaan myös osapuolten suostumuksella hakea yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalta sovinnon vahvistamista syrjinnän tai vastatoimien kiellon vastaista menettelyä koskevassa asiassa. Sovinnon osapuolet voisivat myös yhdessä hakea lautakunnalta sovinnon vahvistamista. Tältä osin nyt ehdotettu laki eroaa voimassa olevan tasa-arvolain valvonnan keinovalikoimasta ja syrjityn henkilön oikeussuojakeinojen valikoimasta. Tasa-arvovaltuutetun tehtäviin ei lain mukaan kuulu sovinnon vahvistaminen eikä hän voi viedä sovinnon vahvistamista koskevaa asiaa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi.

Myös yksityinen henkilö, joka katsoo joutuneensa syrjityksi tai vastatoimien kohteeksi, voi lakiehdotuksen (21 §) mukaan saattaa syrjintää tai vastatoimia koskevan asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi ehdotuksen 20 §:n 3 momentissa säädettyjä toimenpiteitä varten. Tällaista mahdollisuutta ei ole henkilöllä, joka katsoo joutuneensa syrjityksi sukupuolen perusteella tasa-arvolaissa tarkoitetulla tavalla. Tältä osin syrjityksi itsensä katsovien henkilöiden käytettävissä olevat oikeussuojakeinot ovat erilaiset syrjintäperusteesta riippuen.

Ehdotuksen mukaan tuomioistuimen olisi sen käsiteltävänä olevassa, yhdenvertaisuuslain soveltamista koskevassa asiassa varattava yhdenvertaisuusvaltuutetulle mahdollisuus tulla kuulluksi, jollei asia kuulu työsuojeluviranomaisten toimivaltaan. Myös syyttäjän olisi ennen syytteen nostamista rikoslain 11 luvun 11 §:ssä tarkoitetusta rikoksesta varattava valtuutetulle mahdollisuus tulla kuulluksi. Vastaavanlaisia säännöksiä tasa-arvovaltuutetun kuulemisesta ei ole säädetty naisten ja miesten välistä tasa-arvoa koskevassa lainsäädännössä.

Oikeusturvan ja seuraamusten osalta ehdotettu yhdenvertaisuuslaki eroaisi voimassaolevasta tasa-arvolaista myös siinä, että ehdotuksen hyvitystä koskevassa kohdassa (23 §) ei ole säädetty hyvityksen alarajaa, toisin kuin tasa-arvolain vastaavassa säännöksessä. Myönteistä sinänsä on, että hyvityksen nykyinen yläraja ehdotetaan poistettavaksi.

Jatkossa, joko tämän lainsäädäntöhankkeen jatkovalmistelussa tai myöhemmin erikseen olisi nähdäkseni tarpeen pyrkiä edelleen yhdenmukaistamaan eri syrjintäperusteiden osalta syrjityn oikeussuojakeinoja samoin kuin tarpeellisin osin erityisten valvontaviranomaisten toimivaltuuksia, jotka osaltaan liittyvät kiinteästi syrjityn oikeussuojaan.

Erityisen myönteisenä pidän sitä, että sekä yhdenvertaisuusvaltuutettua että tasa-arvovaltuutettua koskeviin lakiehdotuksiin sisältyy nimenomainen säännös näiden valvontaviranomaisten riippumattomuudesta. Riippumattomuutta lisää myös se, että sanotuilla valtuutetuilla olisi toimivalta nimittää toimistonsa virkamiehet eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Kansliapäällikkö Päivi Romanov