

**TYÖ- JA TASA-  
ARVOASIAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO  
24/2002 vp**

**Hallituksen esitys laiksi yhdenvertaisuuden turvaamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta**

*Perustuslakivaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 7 päivänä tammikuuta 2003 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi yhdenvertaisuuden turvaamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 269/2002 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi perustuslakivaliokuntaan samalla määrännyt, että työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnan on annettava asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Tarja Kröger, neuvotteleva virkamies Risto Laakkonen, ylitarkastaja Pentti Lehmijoki ja ylitarkastaja Olli Sorainen, työministeriö
- yksikön päällikkö Johanna Suurpää ja lainsäädäntösihteeri Camilla Busck-Nielsen, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Eero J. Aarnio, oikeusministeriö

- vanhempi hallitussihteeri Sirpa Kaittola, sosiaali- ja terveysministeriö
- tasa-arvovaltuutettu Päivi Romanov
- vähemmistövaltuutettu Mikko Puumalainen
- lakimies Arto Hjelmman, Vaasan työsuojelupiiri
- johtaja Jaana Törrönen, Ulkomaalaisvirasto
- lakimies Jaana Meklin, Akava ry
- asiamies Nina Pärssinen, Palvelutyönantajat ry
- lakimies Olavi Sulkunen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- suunnittelupäällikkö Pertti Rauhio, Suomen Yrittäjät
- varatuomari Markus Äimälä, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto
- sopimusvastaava, lakimies Heli Ahokas, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- lakimies Thomas Bergman, Pakolaisneuvonta ry
- pääsihteeri Pirkko Mahlamäki, Vammaisfoorumi.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Lailla yhdenvertaisuuden turvaamisesta ja siihen liittyvillä eräiden muiden lakien muutoksilla pannaan toimeen rodusta tai etnisestä alkupe-  
räästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun

periaatteen täytäntöönpanosta sekä yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista annetut Euroopan unionin direktiivit.

Ehdotetussa laissa säädettäisiin ikään, alkuperään, kieleen, uskontoon, vakaumukseen, mielipiteeseen, terveydentilaan, vammaisuuteen, sukupuoliseen suuntautumiseen tai muuhun henkilöön liittyvään syyhyn perustuvasta syrjinnän kiellosta. Syrjinnäksi määriteltäisiin välitön ja välillinen syrjintä sekä kiellettyyn syrjintäperusteeseen liittyvä häirintä ja ohje tai käsky syrjiä. Vastatoimena kiellettäisiin epäsuotuisan kohtelun tai kielteisten seurausten kohdistaminen henkilöön, joka ryhtyy tai osallistuu toimiin yhdenvertaisuuden turvaamiseksi.

Lakia sovellettaisiin kaikkiin henkilöihin sekä julkisessa että yksityisessä toiminnassa, kun kysymyksessä ovat itsenäisen ammatin ja elinkeinon harjoittamisen edellytykset sekä elinkeinotoiminnan tukeminen, työhönottoperusteet, työolot ja työehdot sekä uralla eteneminen, ammatillisen koulutuksen saanti sekä toiminta työntekijä- tai työnantajajärjestössä. Henkilön asettaminen etnisen alkuperän perusteella eri asemaan olisi lisäksi kiellettyä, kun kysymyksessä ovat sosiaali- ja terveyspalvelut, sosiaali-turvaetuudet, alennukset ja etuudet, koulutus,

asevelvollisuuden, naisten vapaaehtoisen asepalveluksen tai siviilipalveluksen suorittaminen tai asumisen sekä yleisölle tarjottavan tai yleisön saatavilla olevan irtaimen ja kiinteän omaisuuden ja palvelujen tarjonta ja saatavuus muissa kuin yksityisten henkilöiden välisissä suhteissa.

Laissa säädettäisiin syrjintäasioiden käsitelystä sovellettavasta todistustaakan jaosta. Työn, irtaimen tai kiinteän omaisuuden tai palvelujen, koulutuksen tai etuisuuksien tarjoaja voitaisiin tuomita maksamaan loukatulle hyvitystä aiheuttamastaan kärsimyksestä.

Työ- ja virkasuhteissa lain valvonta kuuluisi työsuojeluviranomaisille. Etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän kiellon valvonta työ- ja virkasuhteiden ulkopuolella olisi vähemmistövaltuutetun ja syrjintälautakunnan tehtävänä. Viranomaisille säädettäisiin velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta kaikessa toiminnassaan sekä laatia yhdenvertaisuussuunnitelma etnisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan viimeistään 19 päivänä heinäkuuta 2003.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

Esityksen mukaan säädettäisiin yleislaki yhdenvertaisuuden turvaamisesta. Laki koskisi kaikkia perustuslain 6 §:n mukaisia syrjintäperusteita, lukuunottamatta sukupuolta, johon perustuvasta syrjinnästä säädetään tasa-arvolaisissa. Laila pantaisiin toimeen kaksi EU-direktiiviä, syrjintä- eli ns. rasismidirektiivi ja työsyryntädirektiivi.

Euroopan yhteisöissä on vastikään hyväksytty direktiivi työelämän tasa-arvodyrektiivin muuttamisesta. Sen sisältöön ovat osaltaan vaikuttaneet myös ns. rasismidirektiivi ja työsyryntädirektiivi. Tasa-arvolain kehittämistoimikunta ehdotti syksyllä luovuttamassaan mietinnössä naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lakiin direktiivin edellyttämiä muutoksia.

Nyt käsiteltävänä oleva lakiehdotus on osa Suomen syrjintälainsäädäntöä, ja siinä on monia liittymäkohtia tasa-arvolakiin. Tästä syystä olisi ollut lakien vertailtavuuden kannalta parempi, jos tämä esitys ja tasa-arvolain muutosehdotus olisivat edenneet samanaikaisesti, jolloin olisi ollut helpompaa huolehtia sääntelyn samantasoisuudesta. Valiokunta pitää tärkeänä, että tasa-arvolain muutosehdotuksen valmistelussa otetaan huomioon yhdenvertaisuuden turvaamista koskevan lain säännökset ja huolehditaan mahdollisuuksien mukaan sääntelyn yhdenmukaisuudesta.

Valiokunta pitää ehdotettua yhdenvertaisuuslakia kokonaisuudessaan myönteisenä edistysaskeleena yhdenvertaisuuden edistämisessä. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja korjausehdotuksin.

### Lakiehdotuksen rakenne

Lakiehdotuksella pantaisiin toimeen ns. rasismi-direktiivi ja työsyrintädirektiivi. Direktiivien toimeenpanon valmistelu on tapahtunut kahdessa erillisessä työryhmässä ja mahdollisuutta valmistella yhtenäinen lakiehdotus niiden toteuttamiseksi on ryhdytty selvittämään vasta lokakuussa 2002.

Lakiehdotuksen valmistelutapa näkyy lain monipolvisessa rakenteessa. Syrjintä olisi lakiehdotuksen 1 ja 5 §:n mukaan kiellettyä kaikilla syrjintäperusteilla eli iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden, sukupuolisen suuntautuneisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Kuitenkin lakiehdotuksen 2 §:n mukaan lain soveltamisala olisi kattavampi etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän kuin muiden syrjintäperusteiden nojalla.

Monet lakiehdotuksen konkreettisista toimenpide-ehdotuksista on rajattu koskemaan vain etniseen alkuperään perustuvaa syrjintää. Esimerkiksi 4 §:n 2 momentin mukainen yhdenvertaisuussuunnitelma tulisi laatia vain etnisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Samoin syrjintävaltuutetun ja syrjintälautakunnan toimivalta koskisi vain etniseen alkuperään perustuvaa syrjintää. Muilla perusteilla syrjityillä ei olisi käytettävissään mitään valvovaa, ohjaavaa, neuvovaa tai sovittelevaa viranomaista työsuhdetta tai julkisoikeudellista palvelussuhdetta valvovien työsuojeluviranomaisten ohella.

Lakiehdotuksen 8 §:n hyvityssäännös on puolestaan rajattu koskemaan etniseen alkuperään, uskontoon, vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautuneisuuteen perustuvaa syrjintää. Näin ollen hyvitystä ei voisi vaatia 1 §:n mukaisten muiden syrjintäperusteiden kuten kielen, mielipiteen, terveydentilan tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Direktiivien vaatimustason tarkka seuraaminen ja eri syrjintäperusteiden mukaan määräytyvät erilaiset soveltamisalat johtavat valiokunnan käsityksen mukaan paitsi lakiehdotuksen vaikeaselkoisuuteen myös kysymykseen siitä, onko eri perustein tapahtuva syrjintä tuomittavuudeltaan erilaista. Valiokunnan käsityksen

mukaan periaatteena tulisi pitää kaikkien syrjintäperusteiden samanarvoisuutta. Lain valmistelussa olisikin tullut ensin määritellä kansallinen tavoitetaso ja pyrkiä siihen, samalla kun olisi varmistettu, että direktiivien asettama vaatimustaso täyttyy. Valiokunta korostaa, että nyt käsiteltävänä oleva lakiehdotus tulee nähdä ainoastaan ensimmäisenä askeleena pyrittäessä aikaansaamaan kattava, kansallisista näkökohdista ja tarpeista lähtevä yhdenvertaisuuslainsäädäntö.

### Työsyryjinnän poistaminen

Yksilöille työsyryjintä merkitsee pysyvää stressin lähdeä ja aiheuttaa monenlaisia ahdistus-, masennus- ja psykosomaattisia oireita, jotka näkyvät työyhteisössä alentuvana tuottavuutena sekä lisääntyvinä sairauspoissaoloina ja työkyvyttömyyseläkkeinä. Suurten ikäluokkien eläköityessä tämän vuosikymmenen lopulla Suomea uhkaa työvoimapula ja työvoiman riittävyyden turvaaminen edellyttää kaikkien työvoimaresurssien saamista käyttöön. Työsyryjinnän poistaminen on tärkeää paitsi yksilöiden hyvinvoinnin edistämiseksi myös koko yhteiskunnan kehityksen ja työvoiman riittävyyden turvaamiseksi.

Ikääntyneet, vajaakuntoiset tai vammaiset henkilöt sekä etnisiin tai kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt ovat muita useammin työsyryjinnän kohteina ja heidän työllisyysasteensa on huomattavasti muuta väestöä alhaisempi. Kuluvan vuosikymmenen suuria haasteita on löytää ne lainsäädännölliset ja muut keinot, joiden avulla heidän työmarkkina-asemaansa pystytään parantamaan niin, että heidän työpanoksensa saadaan täysimääräisesti yhteiskunnan käyttöön.

Työsyryjinnän poistamiseksi on tärkeää, että säädökset ja käytännön toimintatavat kartoitetaan ja niistä poistetaan kaikki syrjintää ylläpitävät rakenteet. Tällaisia syrjintää ylläpitäviä rakenteita ovat esimerkiksi vanhemmuudesta aiheutuvien kustannusten kohdistuminen pääasiassa äidin työnantajalle sekä eläkelainsäädäntöön sisältyvä viimeisen työnantajan vastuu työkyvyttömyyseläkkeestä tilanteessa, jossa työn-

antaja on työllistännyt vajaakuntoisen tai vammaisen henkilön yli vuodeksi.

#### **Lain valvonnan edellyttämät resurssit**

Lain valvonta jakautuisi kahden eri viranomaisen kesken. Työsuhteessa ja julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa lain noudattamista valvoisivat työsuojeluviranomaiset. Valvonta koskisi kaikkien 1 §:ssä mainittujen kiellettyjen syrjintäperusteiden perusteella tapahtuvaa syrjintää.

Työ- ja palvelussuhteita lukuunottamatta etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän kieltoa valvovat vähemmistövaltuutettu ja syrjintälautakunta. Vähemmistövaltuutetulle tulisi uusia tehtäviä ja valtuuksia. Syrjintälautakunta olisi kokonaan uusi oikeusturvaelin. Syrjintälautakunta lisäisi nopeasti ja maksutta toimivana asiantuntijaelimenä oikeusturvan tosiasiallista saatavuutta.

Esityksen perusteluissa on todettu, että vähemmistövaltuutetun tehtävämuutokset olisi tässä vaiheessa tarkoitus hoitaa toimintoja uudelleen järjestelemällä. Syrjintälautakunnan puheenjohtaja ja sihteeri toimisivat toiminnan alkuvaiheessa sivutoimisesti. Työsuojeluviranomaisten osalta esityksen ei katsota merkitsevän lisätehtäviä, koska jo tällä hetkellä työsuojeluviranomaiset valvovat työsopimuslain ja virkamiehiä koskevien lakien mukaisia syrjinnän kieltoja. Jos ulkomaalaisten määrä Suomessa lähivuosina voimakkaasti lisääntyy, yhdenvertaisuus- ja syrjintäkysymyksiä jouduttaneen kuitenkin selvittämään nykyistä useammin. Koska niiden selvittäminen vaatii runsaasti aikaa sekä erityistä asiantuntemusta, työsuojeluviranomaisten henkilöstöresurssit on turvattava. Työsuojeluviranomaiset ovat arvioineet, että valvontatehtävää varten on lähiaikoina perustettava yksi tarkastajan virka kuhunkin kolmeen suurimpaan työsuojelupiiriin (Helsinki, Turku ja Tampere).

Valiokunta pitää tärkeänä, että lakiehdotuksen valvonnan edellyttämät voimavarat turvataan heti lain voimaantulosta lähtien niin vähemmistövaltuutetun, syrjintälautakunnan kuin työsuojeluviranomaistenkin osalta. Vain osoitta-

malla toimintaan siihen tarvittavat resurssit voidaan taata lain kattava soveltaminen ja syrjinnän kohteeksi joutuneiden mahdollisuudet saada viivytyksettä apua ja oikeusturvaa.

#### **Yksityiskohtaisia huomautuksia**

##### **Laki yhdenvertaisuuden turvaamisesta**

*Soveltamisala (2 §).* Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että 1 momentin 3 kohdan säännöksen muotoilu ja sen suhde 2 momentin 3 kohdan mukaiseen koulutukseen on epäselvä. Perustelujen valossa on vaikea hahmottaa, miksi ammatillinen koulutus on kaikkien syrjintäperusteiden osalta lain soveltamisalan piirissä, mutta yleisivistävä koulutus vain etnisen syrjinnän osalta. Lisäksi valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että 2 momentin 5 kohdan säännöksen rajaus yksityisten henkilöiden välisistä suhteista siten tulkittuna kuin perusteluissa on esitetty saattaa olla tarpeettoman laaja ja johtaa siihen, että direktiivi ei tältä osin tule asianmukaisesti täytäntöönpannuksi.

*Soveltamisalan rajoitukset (3 §).* Pykälän 2 kohdan mukaan lakia ei sovellettaisi kansalaisuuteen perustuvaan erilaiseen kohteluun. Lakiehdotuksen 1 §:n mukaisen alkuperän ja 3 §:n mukaisen kansalaisuuteen perustuvan erilaisen kohtelun välinen suhde jää valiokunnan käsityksen mukaan epäselväksi. Säännös voi johtaa käsitykseen, että eri asemaan asettaminen kansalaisuuden perusteella olisi sallittua. Koska säännöksen taustalla oleva syrjintädirektiivin 3 artiklan 2 kohta tarkoittaa eri asemaan asettamista ulkomaalaislainsäädännössä, säännöstä tulisi selvittää liittämällä se tätä koskevan 3 kohdan yhteyteen.

*Hyvitys (8 §).* Pykälän 1 momentin mukaan hyvitystä tulee maksaa loukatulle aiheutetusta kärsimyksestä. Tasa-arvolain vastaavassa kohdassa ei edellytetä aiheutettua kärsimystä, vaan hyvitys liittyy syrjinnän kiellon rikkomiseen. Valiokunta katsoo, että kärsimyksen aiheuttamisvaati-

mus tulisi tulkintavaikeuksia aiheuttavana poistaa.

*Valvonta (10 §).* Pykälän 1 momentin mukaan työsuojeluviranomaiset valvovat lain noudattamista työsuhteessa ja julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa. Säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät muun muassa erilaisissa työmarkkinatoimenpiteissä kuten työpaikalla työkokeilussa, työharjoittelussa tai työelämävalmennuksessa taikka kuntouttavassa työtoiminnassa olevat, joita ei työsopimuslain mukaan katsota työsuhteessa oleviksi. Sen sijaan työhönottotilanteita työsuojeluviranomaisten valvontavelvollisuus koskisi työsopimuslain säännösten perusteella. Jotta valvonta kattaisi kaikki työyhteisön jäsenet ja jotta myös syrjinnän kohteeksi joutuvien olisi helpompi hahmottaa valvonnan

laajuus, valiokunta ehdottaa, että säännöstä täydennettäisiin näiltä osin.

*Kanneaika (15 §).* Ehdotuksen mukaan kanneaika olisi kaksi vuotta syrjinnän kiellon rikkomisesta, paitsi työhönottotilanteissa yksi vuosi siitä, kun syrjäytetty työnhakija on saanut tiedon valintapäätöksestä. Valiokunta toteaa, että kaksi erilaista kanneaikaa ja vuoden kanneajan kytkeminen tiedonsaantiin voivat olla omiaan aiheuttamaan tulkintaongelmia ja sekaannusta.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunta kunnioittavasti esittää,

*että perustuslakivaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.*

Helsingissä 28 päivänä tammikuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jouko Skinnari /sd  
vpj. Raija Vahasalo /kok  
Pertti Hemmilä /kok  
Leea Hiltunen /kd  
Anne Holmlund /kok  
Anne Huotari /vas  
Esa Lahtela /sd

Petri Neittaanmäki /kesk  
Håkan Nordman /r  
Lauri Oinonen /kesk  
Tero Rönni /sd  
Osmo Soininvaara /vihr  
Jaana Ylä-Mononen /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ritva Bäckström.