

HE 98/2016 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain ja tasa-arvovaltuutetusta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettua lakia ja tasa-arvovaltuutetusta annettua lakia. Tasa-arvolaisissa säädettyihin tasa-arvovaltuutetun toimivaltuuksiin lisättäisiin mahdollisuus ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi osapuolten välillä tasa-arvolaisissa tarkoitettua syrjintää koskevissa asioissa. Sovinnon osapuolet yhdessä tai tasa-arvovaltuutettu osapuolten suostumuksella voisivat hakea yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalta sovinnon vahvistamista. Lautakunta voisi vahvistaa saavutetun sovinnon.

Esitys parantaisi sukupuoleen perustuvaa syrjintää kokoneen oikeusturvaa vahvistamalla tasa-arvolain matalan kynnyksen oikeussuojakeinoja. Esitys myös yhdenmukaistaisi tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain oikeussuojakeinoja.

Tasa-arvovaltuutetusta annetussa laissa säädettyihin tasa-arvovaltuutetun tehtäviin lisättäisiin sovinnon edistämistä koskeva tehtävä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä marraskuuta 2016.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 NYKYTILA.....	3
1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	3
Perustuslaki.....	3
Yhdenvertaisuuslaki.....	3
Käytännön kokemukset.....	3
Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta.....	4
1.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö.....	4
Yhdistyneet kansakunnat (YK).....	4
Euroopan neuvosto (EN).....	4
Euroopan unioni (EU).....	4
Pohjoismaat ja muut vertailumaat.....	5
1.3 Nykytilan arviointi.....	6
2 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	6
3 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	6
3.1 Taloudelliset vaikutukset.....	6
3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	7
3.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset ja sukupuolivaikutukset.....	7
4 ASIAN VALMISTELU.....	7
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	9
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	9
1.1 Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta.....	9
1.2 Laki tasa-arvovaltuutetusta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.....	10
2 VOIMAANTULO.....	10
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	10
LAKIEHDOTUKSET.....	12
1. Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta.....	12
2. Laki tasa-arvovaltuutetusta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.....	14
LIITE.....	15
RINNAKKAISTEKSTIT.....	15
1. Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta.....	15
2. Laki tasa-arvovaltuutetusta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.....	17

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Perustuslaki

Suomen perustuslain (731/1999) 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkielto. Sen mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain 21 § koskee oikeusturvaa. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Saman pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuuluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslain 22 §:ssä säädetään perusoikeuksien turvaamisesta. Sen mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Yhdenvertaisuuslaki

Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) sisältää sovintomenettelyä koskevat säännökset. Yhdenvertaisuuslain 19 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan yhdenvertaisuusvaltuutettu voi yhdenvertaisuuslain soveltamisalalla ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi yhdenvertaisuuslain noudattamista koskevassa asiassa.

Yhdenvertaisuuslain 21 §:n 1 momentin mukaan sovinnon osapuolet yhdessä tai yhdenvertaisuusvaltuutettu osapuolten suostumuksella voivat hakea yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalta sovinnon vahvistamista syrjinnän tai vastatoimien kiellon vastaista menettelyä koskevassa asiassa.

Yhdenvertaisuuslain 20 §:n 1 momentin mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta vahvistaa osapuolten välisen sovinnon syrjintää tai vastatoimia koskevassa asiassa, jollei sovinto ole lain vastainen tai selvästi kohtuuton taikka loukkaa sivullisen oikeutta. Sovinto, jonka lautakunta on vahvistanut, pannaan täytäntöön kuten lainvoimainen tuomio.

Sovintomenettely sisältyi jo 1.2.2004 voimaantulleen yhdenvertaisuuslain (21/2004) 12 §:ään ja 13 §:ään etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän osalta.

Käytännön kokemukset

Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan sovintomenettely on tärkeä matalan kynnyksen oikeus-suojakeino, ja valtuutetun kokemukset siitä ovat hyviä. Vuonna 2015 yhdenvertaisuusvaltuutettu osallistui noin 15 asiakastapauksen sovintomenettelyyn. Sovintoon on voitu pyrkiä monin eri tavoin. Osassa tapauksista osapuolet pääsivät pelkän valtuutetun sovintoaloitteen jälkeen itse sovintoon ja osassa tapauksista kirjallinen sovintosopimus saatiin aikaan pidemmän

prosessin sekä valtuutetun aktiivisten toimien jälkeen. Valtuutettu on esimerkiksi selkeyttänyt, mistä asioista osapuolet ovat erimielisiä ja mistä eri vaihtoehdoista sovintosopimus voi koostua. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta, joka perustettiin 1.1.2015, ei ole toistaiseksi vahvistanut sovintoja.

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986), jäljempänä tasa-arvolaki, ja tasa-arvovaltuutetusta annetussa laissa (1328/2014) ei säädetä sovintomenettelystä. Tasa-arvovaltuutetulla ei siten ole lakiin perustuvaa toimivaltaa edistää sovintoa osapuolten välillä tasa-arvolaisa tarkoitettua syrjintää koskevissa asioissa eikä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla toimivaltaa vahvistaa tällaista sovintoa.

1.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Yhdistyneet kansakunnat (YK)

YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (Cedaw-sopimus) 2 artiklan c kohta velvoittaa turvaamaan naisten oikeuksien juridisen suojaamisen samoin perustein kuin miestenkin ja varmistamaan sen, että toimivaltaisten kansallisten tuomioistuinten ja muiden julkisten instituutioiden välityksellä naisille taataan tehokas suoja kaikkia syrjintätoimia vastaan.

Sopimuksen toimeenpanoa valvova Cedaw-komitea on kiinnittänyt huomiota erityisesti naisten kohtaamiin ongelmiin oikeusturvan saavutettavuudessa. Sen mukaan mm. oikeusturvakeinojen monimutkaisuus on usein este oikeusturvan saavutettavuudelle. Komitea on myös 23.7.2015 antanut yleiset suositukset (Cedaw/C/GC/33) naisten oikeusturvasta, joilla pyritään mm. edistämään oikeusturvaa koskevan tosiasiallisen tasa-arvon toteutumista.

Euroopan neuvosto (EN)

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyyttestä.

Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio (ECRI) on suosituksessaan no 2 todennut, että kansallisten rasismin vastaisten elimien tehtäviin ja toimivaltaan tulisi muun muassa kuulua toimivalta edistää sovintoa osapuolten välillä joko vapaaehtoisessa sovintomenettelyssä tai siten, että menettely johtaa sitoviin ja täytäntöönpanokelpoiisiin päätöksiin.

Euroopan unioni (EU)

Euroopan unionin perusoikeuskirjan (2000/C 364/01) 47 artiklan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin. Euroopan unionin tuomioistuimen tehokkuusperiaatetta koskevan vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan yksityisillä oikeussubjekteilla unionin oikeuden perusteella olevat oikeudet, eivät saa olla sellaisia, että unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa. Oikeussuojaan on oltava todellinen mahdollisuus. (Muun muassa tuomio DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, 28 ja 29 kohta).

Neuvoston direktiivissä 2004/113/EY miesten ja naisten yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta tavaroiden ja palvelujen saatavuuden ja tarjonnan alalla, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2006/54/EY miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa (uudelleenlaadittu toisinto) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2010/41/EU miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen soveltamisesta itsenäisiin ammatinharjoittajiin sekä neuvoston direktiivin 86/613/ETY kumoamisesta, on oikeuksien puolustamista koskeva artikla, joissa nimenomaisesti viitataan sovittelumenettelyyn. Niissä kehoitetaan jäsenvaltioita varmistamaan direktiivin mukaisten velvoitteiden täytäntöönpanoon tarkoitettujen oikeudellisten menettelyjen, mukaan lukien jäsenvaltioiden aiheellisina pitämien sovittelumenettelyjen, käytettävyyttä syrjintää epäiltäessä.

Euroopan unionin perusoikeusvirasto julkaisi vuonna 2012 tutkimuksen oikeusturvan saavutettavuudesta syrjintäasioissa Euroopan maissa ml. Suomi. (Access to justice in cases of discrimination in the EU. Steps for further equality. FRA 2012). Yksi tutkimuksen tuloksista ja suosituksista oli, että tuomioistuimen ulkopuolisia mekanismeja tulisi hyödyntää laajemmin, koska matalan kynnyksen oikeussuojakeinojen avulla perinteisiä oikeussuojakeinoja voidaan täydentää edullisesti ja tehokkaasti.

Euroopan komission vuonna 2011 teettämässä tutkimuksessa oikeusturvan saavutettavuudesta sukupuolten tasa-arvoa koskevissa syrjintäasioissa (Comparative study on access to justice in gender equality and anti-discrimination law) oikeusturvan saavutettavuuden esteenä pidettiin oikeusprosessin pitkää kestoja sekä oikeudenkäyntikuluja. Raportin mukaan useissa maissa onkin tilanteen parantamiseksi otettu käyttöön vaihtoehtoisia riidanratkaisumenetelmiä kuten mahdollisuus sovintomenettelyyn tasa-arvoviranomaisen johdolla.

Pohjoismaat ja muut vertailumaat

Ruotsissa syrjintävaltuutettu voi edistää sovintoa osapuolten välillä. Syrjintälain (2008:567) 4 luvun 1 §:n mukaan valtuutetun tulee ensisijaisesti pyrkiä siihen, että lain soveltamisalaan kuuluvat tahot noudattavat lakia vapaaehtoisesti. Syrjintävaltuutetusta annetun lain (2008:568) 2 §:n mukaan valtuutetun toimivaltaan kuuluu neuvoin ja muin keinoin myötävaikuttaa siihen, että syrjinnän kohteeksi joutuneiden oikeudet toteutuvat. Valtuutettu edistää sovintoa vain syrjintää kokeneen toivomuksesta. Sovintoon liittyy usein rahakorvaus.

Norjan lainsäädännössä ei säädetä syrjintää koskevasta sovintomenettelystä. Valtuutetun tulee kuitenkin pyrkiä siihen, että osapuolet vapaaehtoisesti korjaavat menettelynsä valtuutetun antaman lausunnon jälkeen, ja käytännössä sovinto tehdään usein valtuutetun lausuntoon perustuen. Tanskassa osapuolet voivat päätyä sovintoon syrjintäasioita käsittelevässä lautakunnassa.

Yhdistyneessä kuningaskunnassa toimii valtuutetun kaltaisia elimiä, joiden erikoisalana on syrjintäasioita koskeva sovinto. Myös Saksassa ja Hollannissa tuomioistuimen ulkopuolinen sovinto on syrjintäasioissa keskeinen osa oikeusturvaa.

Sovintoa käyttävissä vertailumaissa sovintoa pidetään pääosin hyvänä mahdollisuutena madallata syrjintää kokeneiden kynnystä saada asiansa käsitellyksi. Sovinnon katsotaan toimivan tuomioistuinmenettelyä parempana keinona esimerkiksi silloin, kun työsuhde jatkuu syrjintäriidasta huolimatta. Myös valtuutetun keinovalikoiman katsotaan parantuvan kustannustehokkaasti.

1.3 Nykytilan arviointi

Tasa-arvolainsäädännössä ei säädetä syrjintää koskevasta sovintomenettelystä. Tasa-arvovaltuutetulla vireillä ollut asia on kuitenkin joskus päättynyt osapuolten kanssa yhdessä käydyissä keskusteluissa sovittuun ratkaisuun. Syrjinnän kohteeksi joutunut voi vaatia tasa-arvolain perusteella korvausta syrjinnästä vain nostamalla syrjintäasiaa koskevan kanteen ja vaatimalla hyvitystä käräjäoikeudessa. Hyvitys on korvausta nimenomaan syrjinnän aiheuttamasta haitasta, minkä lisäksi voi vaatia esimerkiksi vahingonkorvausta. Pitkäkestoinen oikeudenkäynti, jonka tulos on epävarma ja johon usein liittyy merkittävä oikeudenkäyntikurisi, voi kuitenkin olla yksilölle suhteettoman raskas keino saada oikeussuojaa.

Yhdenvertaisuuslainsäädännössä säädetään sovintomenettelystä, mikä asettaa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolain syrjintäperusteet eri asemaan oikeussuojan saavutettavuuden kannalta. Myös yhdenvertaisuusvaltuutetun ja tasa-arvovaltuutetun sekä toisaalta yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan syrjintää koskevat toimivaltuudet ovat erilaiset sen mukaan, kuuluuko asia yhdenvertaisuuslain vai tasa-arvolain soveltamisalaan. Yhdenvertaisuusvaltuutetun käytännössä sovintomenettelyä pidetään hyödyllisenä ja tarpeellisenä matalan kynnyksen oikeussuojakeinona.

Kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, EU-oikeudessa ja Suomen perustuslaissa turvatut oikeudenkäyntiä koskevat oikeudet toteutuvat tasa-arvolain kautta siten, että syrjintää epäilevällä on oikeus saattaa tasa-arvolain rikkomista koskeva asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. Oikeusturvan saavutettavuutta koskevat kysymykset ulottuvat kuitenkin virallista tuomioistuinprosessia laajemmalle. Kansainvälisten sopimusten ja EU-oikeuden näkökulmasta matalan kynnyksen oikeussuojakeinojen merkitys näyttäisi korostuvan syrjintäasioissa.

2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on parantaa sukupuoleen perustuvaa syrjintää kokeneen oikeusturvaa vahvistamalla tasa-arvolain matalan kynnyksen oikeussuojakeinoja siten, että sovinto olisi mahdollinen myös tasa-arvoasioissa. Sovinnosta säätäminen edistäisi syrjintää koskevan oikeussuojan saavutettavuutta sekä yhdenmukaistaisi tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain oikeussuojakeinoja. Samalla vastattaisiin YK:n, Euroopan neuvoston ja EU:n taholta esitettyihin, syrjintää koskevan oikeusturvan tosiasiallista saavutettavuutta koskeviin huomioihin.

Tasa-arvolaisissa säädettyihin tasa-arvovaltuutetun toimivaltuuksiin lisättäisiin mahdollisuus ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi osapuolten välillä tasa-arvolaisissa tarkoitettua syrjintää koskevista asioista. Tavoitteena olisi asian sovinnollinen ratkaisu. Sovinnossa voitaisiin sopia asiasta ja myös esimerkiksi rahallisesta korvauksesta. Sovinnon osapuolet yhdessä tai tasa-arvovaltuutettu osapuolten suostumuksella voisivat hakea yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalta sovinnon vahvistamista, ja lautakunta voisi vahvistaa saavutetun sovinnon. Lautakunnan vahvistama sovinto olisi täytäntöönpanokelpoinen kuten lainvoimainen tuomio.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.

3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Tasa-arvovaltuutetun sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan työn arvioidaan lisääntyvän jonkin verran. Yhdenvertaisuusvaltuutettu osallistui noin 15:een yhdenvertaisuuslakia koskevaan sovintomenettelyyn vuonna 2015. Tasa-arvolain osalta sovintomenettelyä arvioidaan käytettävän samassa laajuudessa. Toisaalta syrjintäoikeudenkäyntien ja niihin liittyvän viranomaistyön arvioidaan vastaavasti vähenevän.

3.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset ja sukupuolivaikutukset

Ehdotus yhdenmukaistaisi tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain syrjintää koskevia oikeussuojakeinoja ja vahvistaisi täten yhdenvertaisuutta yhteiskunnassa. Tasa-arvolain oikeussuojakeinojen vahvistamisen kautta ehdotus parantaisi sukupuolten tasa-arvoa.

4 Asian valmistelu

Perustuslakivaliokunta kiinnitti yhdenvertaisuuslakia ja eräitä siihen liittyviä lakeja koskevassa lausunnossaan 31/2014 vp huomiota siihen, että tasa-arvovaltuutetulla ei ole yhdenvertaisuusvaltuutetulle ehdotetun kaltaista toimivaltaa ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi.

Yhdenvertaisuuslakia ja eräitä siihen liittyviä lakeja koskevassa mietinnössään 11/2014 vp työelämä- ja tasa-arvovaliokunta piti erittäin tärkeänä tasa-arvovaltuutetun samanlaista mahdollisuutta sovintomenettelyyn kuin yhdenvertaisuusvaltuutetulla. Valiokunta kiirehti aiempiin kannanottoihinsa viitaten (TyVM 3/2005 vp ja TyVL 6/2010 vp) sovintoa koskevan uudistuksen valmistelua.

Asia on valmisteltu virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä yhteistyössä oikeusministeriön kanssa. Valmistelun aikana on kuultu asiantuntijana tasa-arvovaltuutettua, yhdenvertaisuusvaltuutettua, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaa, kuntaliittoa sekä työmarkkinajärjestöjä.

Hallituksen esityksen luonnoksesta pyydettiin lausuntoa 20 taholta, joista vastaamatta jätti kolme. Lausunnon antoivat oikeusministeriö, Kuntaliitto, tasa-arvovaltuutettu, tasa-arvoasiain neuvottelukunta, yhdenvertaisuusvaltuutettu, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta, Akava ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Kirkon työmarkkinalaitos, Kunnallinen työmarkkinalaitos, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry, Valtion työmarkkinalaitos, Miesjärjestöjen keskusliitto, Naisjärjestöjen Keskusliitto - Kvinnoorganisationernas Centralförbund ry ja Naisjärjestöt yhteistyössä — Kvinnoorganisationer i Samarbete NYTKIS ry.

Suurin osa lausunnonantajista kannatti esitystä tai piti sitä tarpeellisena. Mikään taho ei vastustanut esitystä. Sovintomenettelyn katsottiin yleisesti vahvistavan sukupuoleen perustuvaa syrjintää koskevaa oikeusturvaa ja parantavan sukupuolten tasa-arvoa. Pidettiin tärkeänä, että sovintomenettely on käytettävissä myös tasa-arvolaisissa tarkoitettua syrjintää koskevissa asioissa, kuten yhdenvertaisuuslaissa jo on. Hyvänä pidettiin myös täydentävän, matalan kynnyksen oikeussuojakeinon edullisuutta ja saavutettavuutta. Useissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota tasa-arvovaltuutetun resurssien turvaamiseen.

Eräissä lausunnoissa edellytettiin hyvityksen verovapauden kirjaamista verolainsäädäntöön ja hyvityksen verokohtelun selvittämistä. Joidenkin lausuntojen mukaan sovintomenettelyn käynnistämisen tulisi automaattisesti katkaista hyvitystä koskevan kanneajan kuluminen. Eräissä lausunnoissa toivottiin esityksen korostavan enemmän sovittelijan puolueettomuutta ja

HE 98/2016 vp

selvitysvelvollisuutta osapuoliin nähden. Eesityksen perustelut on näiltä osin katsottu riittäviksi.

Eräistä lausunnoista ilmenee, että on ollut epäselvyyttä siitä, vaikuttaako esitys tasa-arvovaltuutetun asiallisen toimivallan ulottuvuuteen. Eityksellä ei ole tarkoitus millään tavoin laajentaa tai supistaa tasa-arvovaltuutetun valvottaviin kuuluvien asioiden piiriä nykyisestä. Eitystä on tältä osin selvennetty poistamalla sekaannusta aiheuttanut kirjaus.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta

19 §. *Ohjeiden ja neuvojen antaminen sekä sovinnon edistäminen.* Pykälän 4 momentiksi ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös tasa-arvovaltuutetun mahdollisuudesta ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi tasa-arvolaisissa tarkoitettua syrjintää koskevassa asiassa. Pykälän otsikkoa muutettaisiin vastaavasti lisäämällä siihen maininta sovinnon edistämisestä. Vastaavasta oikeudesta on yhdenvertaisuusvaltuutetun osalta säädetty yhdenvertaisuuslain 19 §:n 1 momentin 4 kohdassa.

Sovinto voisi kohdistua tasa-arvolain syrjinnän kieltoja koskevaan riitaan, ja sovintomenettelyn tarkoituksena olisi saada osapuolet sopimaan riitansa. Aloitteen sovinnon tekemiseksi voisivat tehdä kumpi tahansa tai molemmat riidan osapuolista taikka tasa-arvovaltuutettu. Käytännössä sovinnon aikaansaaminen edellyttäisi kummankin osapuolen suostumusta sovintomenettelyyn ja valmiutta käydä neuvotteluja.

Sovintoon voitaisiin pyrkiä monin tavoin. Tasa-arvovaltuutettu voisi esimerkiksi järjestää osapuolille sovintoon tähtääviä tapaamisia. Valtuutetun velvollisuutena olisi selvittää osapuolille muun muassa sovintomenettelyn luonne, sovinnon merkitys ja sen vahvistamismenettely sekä kanneajan kulumisen. Valtuutetun tulisi puolueettomasti ja kaikkia osapuolia kunnioittaen auttaa osapuolia löytämään keskenään heitä tyydyttävät ratkaisut myös mahdollisesta rahamääräisestä korvauksesta. Valtuutettu voisi myös, huomioon ottaen osapuolten näkemykset, asian laadun ja muut seikat, tehdä asianosaisille ehdotuksensa asian sovinnolliseksi ratkaisuksi. Sovinto tulee pyrkiä saavuttamaan riittävän aikaisin ennen hyvitystä koskevan kanneajan päättymistä.

Osapuolten välillä saavutettu sovinto johtaisi siihen, että muihin oikeusturvakeinoihin turvautuminen ei enää olisi tarpeen. Jos asianosaisten välillä saavutettaisiin sopimus vain tietyistä asioista, voitaisiin asia muilta osin saattaa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tai tuomioistuimen käsiteltäväksi. Sovinto tulisi ottaa huomioon mahdollisesti tuomittavan hyvityksen suuruutta määrättäessä.

20 §. *Asian saattaminen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi.* Pykälän 3 momentiksi ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös, jonka mukaan sovinnon osapuolet yhdessä tai tasa-arvovaltuutettu osapuolten suostumuksella voisivat hakea yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalta sovinnon vahvistamista tasa-arvolaisissa tarkoitettua syrjintää koskevassa asiassa.

Sääntely vastaisi yhdenvertaisuuslain 21 §:n 1 momentin sääntelyä. Vireillepanomenettelystä säädetään yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain (1327/2014) 10 §:ssä.

21 §. *Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivalta lainvastaisen menettelyn johdosta.* Pykälän 5 momentiksi ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös. Sen mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta vahvistaisi osapuolten välisen sovinnon tasa-arvolaisissa tarkoitettua syrjintää koskevassa asiassa, jollei sovinto olisi lain vastainen tai selvästi kohtuuton taikka loukkaisi sivullisen oikeutta. Vahvistettu sovinto pantaisiin täytäntöön kuten lainvoimainen tuomio. Sääntely vastaisi yhdenvertaisuuslain 20 §:n 1 momentin sääntelyä.

Sovinnon kohteena olevan asian tulisi olla riittävän tarkkarajaisesti määritelty ja sovinnon ehtojen selkeästi ilmaistu. Lautakunta ei saisi vahvistaa lain vastaista tai selvästi kohtuutonta sovintoa. Lain vastainen olisi esimerkiksi sovinto, jossa olisi sovittu syrjivän menettelyn jatkamisesta korvausta vastaan. Sovinnon kohtuuttomuuden arvioinnissa merkityksellisiä seikkoja olisivat muun muassa riidan kohde, sovinnon sisältö, osapuolten asema sekä asiassa vallinneet olosuhteet. Sovintoa ei myöskään saisi vahvistaa, jos se loukkaisi sivullisen oikeutta. Sovinto sitoisi vain sovinnon osapuolia.

Vahvistettu sovinto pantaisiin täytäntöön kuten lainvoimainen tuomio. Vahvistetun sovinnon täytäntöönpanoon sovellettaisiin ulosottokaaren (705/2007) säännöksiä.

1.2 Laki tasa-arvovaltuutetusta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

2 §. *Tasa-arvovaltuutetun tehtävät.* Pykälän 5 kohdaksi ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös tasa-arvovaltuutetun mahdollisuudesta ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi tasa-arvolaisissa tarkoitettua syrjintää koskevassa asiassa. Vastaava oikeus on yhdenvertaisuuslain 19 §:n mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetulla. Sovintomenettelystä säädettäisiin tasa-arvolaisissa.

2 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä marraskuuta 2016.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Ehdotettu sääntely liittyy erityisesti perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuden suojaan. Perustuslain 6 §:n 1 momentin yleisellä yhdenvertaisuuslausekkeella ilmaistaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate, johon sisältyy mm. vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä muun muassa myönnettäessä lailla oikeuksia. Perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkielto puolestaan sisältää luettelon eräistä kielletyistä syrjintäperusteista, mukaan lukien sukupuoli.

Nyt ehdotetun sääntelyn yhtenä tarkoituksena on, että tasa-arvolaisissa tarkoitettua syrjintää epäiltäessä osapuolilla olisi esityksessä mainituin tavoin mahdollisuus sovintomenettelyyn, kuten yhdenvertaisuuslaissa on. Esitys yhdenmukaistaisi tältä osin yhdenvertaisuuslaissa ja tasa-arvolaisissa tarkoitettua syrjintää koskevia oikeussuojakeinoja (PeVL 10/2003 vp, s. 2).

Mahdollistamalla sovintomenettely tasa-arvolaisissa vahvistettaisiin matalan kynnyksen oikeussuojakeinoja ja edistettäisiin näin oikeusturvan saavutettavuutta tasa-arvolaisissa tarkoitettua syrjintää koskevissa asioissa. Sovintomenettelyn käyttö olisi vapaaehtoista ja perustuisi osapuolten suostumukseen. Sillä ei olisi tarkoitus rajoittaa tasa-arvolaisissa jo nykyisin säädettyjen oikeussuojakeinojen käyttämistä.

Perustuslain 22 §:ssä korostetaan perusoikeuksien aineellista turvaamista muodollisen, menettelyvaatimukseen liittyvän turvan rinnalla. Aineellisen turvan voidaan ymmärtää viittaavan perusoikeuksien tosiasiallisiin käyttämismahdollisuuksiin. Tasa-arvolakiin sisältyvä mahdollisuus sovintomenettelyyn olisi uusi matalan kynnyksen oikeussuojakeino, jonka toivotaan osaltaan parantavan tosiasiallisia mahdollisuuksia saada syrjintää koskevaa oikeussuojaa. Myös EU-tuomioistuimien on kiinnittänyt huomiota todelliseen mahdollisuuteen saada oikeussuojaa (kts. s. 4).

HE 98/2016 vp

Hallitus katsoo, että esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksityksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) 19 §:n otsikko ja 20 §, sellaisina kuin ne ovat laissa 1329/2014, sekä
lisätään 19 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1329/2014, uusi 4 momentti sekä 21 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1329/2014, uusi 5 momentti seuraavasti:

19 §

Ohjeiden ja neuvojen antaminen sekä sovinnon edistäminen

Tasa-arvovaltuutettu voi ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi tässä laissa tarkoitettua syrjintää koskevassa asiassa.

20 §

Asian saattaminen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi

Tasa-arvovaltuutettu tai työmarkkinoiden keskusjärjestö voi saattaa 7, 8, 8 a—8 e ja 14 §:n säännösten vastaista menettelyä koskevan asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi 21 §:ssä tarkoitettua menettelyä varten.

Tasa-arvovaltuutettu voi saattaa 5 a ja 6 a §:n vastaista menettelyä koskevan asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi 21 §:n 4 momentissa tarkoitettua menettelyä varten.

Syrjintää koskevassa asiassa saavutetun sovinnon osapuolet yhdessä tai tasa-arvovaltuutettu osapuolten suostumuksella voivat hakea yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalta sovinnon vahvistamista tässä laissa tarkoitettua syrjintää koskevassa asiassa.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi ei kuitenkaan voida saattaa asiaa, joka koskee tasavallan presidentin, valtioneuvoston yleisistunnon, tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöelinten, valtioneuvoston oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaa. Eduskuntaa koskeva asia voidaan saattaa lautakunnan käsiteltäväksi vain, kun kysymys on eduskunnan tai sen toimielimen toiminnasta viranomaisena tai työnantajana.

Asian käsittelystä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa säädetään yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetussa laissa (1327/2014).

21 §

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivalta lainvastaisen menettelyn johdosta

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta vahvistaa osapuolten välisen sovinnon tässä laissa tarkoitettua syrjintää koskevassa asiassa, jollei sovinto ole lain vastainen tai selvästi kohtuuton taikka loukkaa sivullisen oikeutta. Sovinto, jonka lautakunta on vahvistanut, pannaan täytäntöön kuten lainvoimainen tuomio.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 _____.

2.

Laki

tasa-arvovaltuutetusta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään tasa-arvovaltuutetusta annetun lain (1328/2014) 2 §:ään uusi 5 kohta seuraavasti:

2 §

Tasa-arvovaltuutetun tehtävät

Tasa-arvovaltuutetun tehtävänä on:

5) ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi tasa-arvolaisissa tarkoitettua syrjintää koskevassa asiassa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 _____.

Helsingissä 9 päivänä kesäkuuta 2016

Pääministeri

Juha Sipilä

Perhe- ja peruspalveluministeri Juha Rehula

1.

Laki**naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) 19 §:n otsikko ja 20 §, sellaisina kuin ne ovat laissa 1329/2014, sekä
lisätään 19 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1329/2014, uusi 4 momentti sekä 21 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1329/2014, uusi 5 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

19 §

Ohjeiden ja neuvojen antaminen

20 §

Asian saattaminen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi

Tasa-arvovaltuutettu tai työmarkkinoiden keskusjärjestö voi saattaa 7, 8, 8 a—8 e ja 14 §:n säännösten vastaista menettelyä koskevan asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi 21 §:ssä tarkoitettua menettelyä varten.

Tasa-arvovaltuutettu voi saattaa 5 a ja 6 a §:n vastaista menettelyä koskevan asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi 21 §:n 4 momentissa tarkoitettua menettelyä varten.

Ehdotus

19 §

Ohjeiden ja neuvojen antaminen sekä sovinnon edistäminen

20 §

Asian saattaminen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi

Tasa-arvovaltuutettu voi ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi tässä laissa tarkoitettua syrjintää koskevassa asiassa.

Tasa-arvovaltuutettu tai työmarkkinoiden keskusjärjestö voi saattaa 7, 8, 8 a—8 e ja 14 §:n säännösten vastaista menettelyä koskevan asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi 21 §:ssä tarkoitettua menettelyä varten.

Tasa-arvovaltuutettu voi saattaa 5 a ja 6 a §:n vastaista menettelyä koskevan asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi 21 §:n 4 momentissa tarkoitettua menettelyä varten.

Syrjintää koskevassa asiassa saavutetun sovinnon osapuolet yhdessä tai tasa-arvovaltuutettu osapuolten suostumuksella voivat hakea yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalta sovinnon vahvistamista

HE 98/2016 vp

Voimassa oleva laki

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi ei kuitenkaan voida saattaa asiaa, joka koskee tasavallan presidentin, valtioneuvoston yleisistunnon, tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöelinten, valtioneuvoston oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiemiehen toimintaa. Eduskuntaa koskeva asia voidaan saattaa lautakunnan käsiteltäväksi vain, kun kysymys on eduskunnan tai sen toimielimen toiminnasta viranomaisena tai työnantajana.

Asian käsittelystä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa säädetään yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetussa laissa (1327/2014).

21 §

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivalta lainvastaisen menettelyn johdosta

Ehdotus

tässä laissa tarkoitettua syrjintää koskevassa asiassa.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi ei kuitenkaan voida saattaa asiaa, joka koskee tasavallan presidentin, valtioneuvoston yleisistunnon, tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöelinten, valtioneuvoston oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiemiehen toimintaa. Eduskuntaa koskeva asia voidaan saattaa lautakunnan käsiteltäväksi vain, kun kysymys on eduskunnan tai sen toimielimen toiminnasta viranomaisena tai työnantajana.

Asian käsittelystä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa säädetään yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetussa laissa (1327/2014).

21 §

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivalta lainvastaisen menettelyn johdosta

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta vahvistaa osapuolten välisen sovinnon tässä laissa tarkoitettua syrjintää koskevassa asiassa, jollei sovinto ole lain vastainen tai selvästi kohtuuton taikka loukkaa sivullisen oikeutta. Sovinto, jonka lautakunta on vahvistanut, pannaan täytäntöön kuten lainvoimainen tuomio.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta 20 .*

2.

Laki

tasa-arvovaltuutetusta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään tasa-arvovaltuutetusta annetun lain (1328/2014) 2 §:ään uusi 5 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §

2 §

Tasa-arvovaltuutetun tehtävät

Tasa-arvovaltuutetun tehtävät

Tasa-arvovaltuutetun tehtävänä on:

Tasa-arvovaltuutetun tehtävänä on:

5) ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi tasa-arvolaisissa tarkoitettua syrjintää koskevassa asiassa.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuu-
ta 20 .