

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 10/2003 vp**

Hallituksen esitys laiksi yhdenvertaisuuden turvaamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 18 päivänä syyskuuta 2003 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi yhdenvertaisuuden turvaamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 44/2003 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Tarja Kröger, työministeriö
- lainsäädäntöneuvos Eero J. Aarnio, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- assistentti Juha Lavapuro

- oikeustieteen tohtori, akatemiatutkija Liisa Nieminen
- oikeustieteen lisensiaatti Maija Sakslin
- professori Martin Scheinin
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— Vammaisfoorumi ry.

Viitetieto

Valiokunnan käytössä ovat olleet ulkoasiainministeriön, vähemmistövaltuutetun, Kynnys ry:n, professori Niklas Bruunin ja professori Olli Mäenpään edellisellä vaalikaudella samaa asiaa koskevasta hallituksen esityksestä (HE 269/2002 vp) valiokunnalle antamat kirjalliset lausunnot.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki yhdenvertaisuuden turvaamisesta. Uudistuksella pannaan täytäntöön rodusta ja etnisestä alkupe-
räästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta annettu neuvoston direktiivi sekä yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista annettu neuvoston direktiivi. Ehdotetussa laissa

säädetään ikään, etniseen ja kansalliseen alkupe-
rään, kieleen, uskontoon, vakaumukseen, mieli-
piteeseen, terveydentilaan, vammaisuuteen, su-
kupuoliseen suuntautumiseen sekä muuhun hen-
kilöön liittyvään syyhyn perustuvan syrjinnän
kiellosta.

Esitys liittyy valtion vuoden 2004 talous-
arvioesitykseen.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa arvioidaan ehdotuksia perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännösten kannalta. Lakiehdotukset

voidaan esityksen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin toivonut eduskunnassa harkittavan, onko lakiehdotuksista hankittava perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Esityksen tarkoituksena on panna täytäntöön kaksi neuvoston direktiiviä, ns. syrjintädirektiivi ja ns. työsyrijintädirektiivi. Näiden toisistaan jonkin verran poikkeavien direktiivien yhdistäminen samaan lakiin ei ole oikeusjärjestyksen ymmärrettävyyden ja toimivuuden kannalta hyvä ratkaisu. Esityksessä omaksutusta perusratkaisusta on aiheutunut yhdenvertaisuuslain soveltamisalan rajauksia siinä, mitkä kielletyt syrjintäperusteet se kattaa (6 §) ja mitä yhteiskunnan toimintoja se koskee (2 §) sekä keitä se velvoittaa (4 §). Lähtökohta on ongelmallinen, koska laki sisältää useita erotteluja ja luo niitä lisää sen mukaan, mistä syrjintäperusteesta on kysymys.

Ehdotettu laki sivuaa oleellisesti useita kansallisen sääntelyn peruluonteisia kysymyksiä, minkä vuoksi lain lähtökohtien ongelmallisuudesta mahdollisesti kertautuvat soveltamisvaikeudet voivat osoittautua sangen merkittäviksi. Lakiehdotuksessa on kysymys perustuslain yhdenvertaisuussääntelyn konkretisoimisesta. Suomalaiseen oikeuskulttuuriin olisi esityksessä omaksuttua mallia paremmin sopinut joko se, että yhdenvertaisuudesta säädetään sellainen laki, joka ei luo erilaisia oikeuksia eri henkilöille ja ryhmille, tai se, että yhdenvertaisesta kohtelusta ja sen toteuttamiseksi tarpeellisista toimita säädetään tähänastiseen tapaan aina kulloinkin kyseessä olevan alan lainsäädännössä. Tavoitteeksi tulee joka tapauksessa omaksua, että eri syrjintäperusteet ovat samanlaisten oikeus- suojauskeinojen ja seuraamusten piirissä.

Perustuslain 6 §

Lain tavoite. Esitys on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen ennen kaikkea perustuslain 6 §:n säännösten takia. Tämän pykälän 1 momentti sisältää yleisen yhdenvertaisuussäännöksen ja 2 momentti syrjintäkiellon, joka kohdistuu ilman hyväksyttävää perustetta tapahtuvaan eri asemaan asettamiseen erilaisten henkilöön liittyvien syiden perusteella.

Yhdenvertaisuuden turvaamisesta ehdotetun lain tavoitteena on 1 §:n mukaan edistää ja turvata yhdenvertaisuuden toteutumista sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeussuojaa. Tällainen tavoite on selvästikin hyvin sopusoinnussa perustuslain 6 §:n kanssa.

Syrjintäkielto. Lakiehdotuksen 6 §:ään sisältyvä syrjintäkielto vastaa sanonnallisesti hyvin paljon perustuslakiin sisältyvää syrjintäkieltoa, minkä lisäksi kummatkin kiellot ulottuvat sekä välittömään että välilliseen syrjintään (HE 309/1993 vp, s. 44/I). Kiellettyinä syrjintäperusteena lakiehdotuksessa mainitaan sukupuolinen suuntautuminen, jonka esitöidensä mukaan myös perustuslain 6 §:n 2 momentti kattaa, koska tämän perusteen ymmärretään sisältyvän perustuslaissa tarkoitettuun muuhun henkilöön liittyvään syyhyn (HE 309/1993 vp, s. 44/I). Lisäksi lakiehdotuksen käsite "etninen tai kansallinen alkuperä" on yhdensuuntainen sen kanssa, mitä perustuslaissa tarkoitetaan alkuperällä (HE 309/1993 vp, s. 44/I). Perustuslaissa mainituista syrjintäperusteista sukupuolen osalta lakiehdotuksessa vain viitataan naisten ja miesten tasa-arvosta annettuun lakiin. Tällaiset sanonnan eroavuudet eivät muodostu asiallisesti merkittä-

viksi, koska sen paremmin perustuslain kuin lakiehdotuksenkaan syrjintäperusteiden luettelo ei ole tyhjentävä.

Lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin ilmaisu "ei saa syrjiä" on ymmärrettävä sisällöllisesti samaa tarkoittavaksi kuin perustuslakiin nojaava kielto asettaa eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta. Ongelmalliselta sen sijaan näyttää, että syrjinnän määritelmässä lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentissa ainoastaan välilliseen syrjintään on sisällytetty poikkeusmaininta tavoitteen hyväksyttävyydestä. Hyväksyttävän perusteen olemassaolo tekee eri asemaan asettamisen sallituksi perustuslain näkökulmasta niin välittömän kuin välillisen syrjinnän kieltoon nähden. Lakiehdotuksen sanontaa tulee muuttaa vastaamaan paremmin perustuslakia.

Kiellettyjen syrjintäperusteiden luettelo 6 §:ssä ja sen muukin terminologia poikkeavat muun muassa rikoslain 47 luvun 3 §:n työsyrintäsäännöksistä ja työsopimuslain 2 luvun 2 §:n syrjintäkieltoa ja tasapuolista kohtelua koskevista säännöksistä. Ehdotetusta luettelosta puuttuvina syrjintäperusteina mainitaan työsopimuslaissa perhesuhteet, ammattiyhdistystoiminta ja poliittinen toiminta sekä rikoslaissa ihonväri, perhesuhteet sekä poliittinen ja ammatillinen toiminta. Tällainen erilaisuus sovellettavuudeltaan samanlaisissa sääntely-yhteyksissä, kuten työelämän syrjintätilanteissa, ei ole perusteltua, vaan se on omiaan heikentämään selkeyttä ja siten aiheuttamaan oikeudellista epävarmuutta.

Positiivinen erityiskohtelu. Lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentissa tehdään sallituiksi erityistoimet. Tällaisen positiivisen erityiskohtelun avulla pyritään saavuttamaan tosiasiallista yhdenvertaisuutta syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäisemiseksi tai lievittämiseksi. Erityiskohtelun tulee olla tilapäistä ja tavoitteen kannalta oikeasuhtaista. Suhteellisuusperiaatteeseen sidottu erityiskohtelu on linjassa sen kanssa, että perustuslain ei ymmärretä estävän "tosiasiallisen tasarvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän (esimerkiksi naiset, lapset, vähemmistöt) asemaa ja olosuhteita parantavia toimia" (HE 309/1993 vp, s. 44). On

toisaalta huomattava, että ehdotettu vaatimus erityiskohtelun tilapäisyydestä ei näytä saavan tukea syrjintädirektiivin 5 artiklasta eikä työsyrintädirektiivin 7 artiklasta. Tämän vaatimuksen poistaminen on sopusoinnussa sen kanssa, että positiivinen erityiskohtelu on joka tapauksessa sidoksissa puutteisiin tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumisessa.¹

Vammaisuus

Lakiehdotuksen 5 §:n säännökset työn teettäjän ja koulutuksen järjestäjän ryhtymisestä kohtuullisiin toimiin helpottamaan vammaisen henkilön pääsyä työhön tai koulutukseen eivät täysin vastaa työsyrintädirektiivin 5 artiklaa. Direktiivissä kohtuullinen mukauttaminen on nimittäin työnantajan aito velvoite vammaisiin nähden, sillä työnantajien on ryhdyttävä asianmukaisiin toimiin toteuttaakseen vammaisen henkilön tosiasiallisen mahdollisuuden päästä työelämään ja edetä siinä sekä osallistua koulutukseen. Tämän edellytyksenä on, ettei velvoitteesta muodostu kohtuutonta rasitetta työnantajalle.

Vammaispolitiikka otetaan direktiivin mukaan huomioon arvioitaessa työnantajalle aiheutuvan rasituksen kohtuuttomuutta. Esityksessä direktiivin tämän kohdan vaikutus jää epäselväksi.

Lakiehdotuksen 7 §

Pykälä koskee menettelyjä, joita ei pidetä syrjintänä. Sääntelyssä on valtiosääntöoikeudellisesti kysymys valtuudesta poiketa muodollisesta yhdenvertaisuusvaatimuksesta, minkä vuoksi sääntelyltä on vaadittava riittävää täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Tältä kannalta on jonkinasteinen ongelma, että 1 momentin 1 kohta ulottuu myös menettelyyn, joka perustuu 4 §:n mukaiseen yhdenvertaisuussuunnitelmaan rinnastettavaan suunnitelmaan. Ehdotus kaippaa valiokun-

¹ Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 37/1970) 1 artiklan 4 kappaleeseen sisältyvän määräyksen mukaan positiivisten erityistoimien ylläpitäminen on sidottu siihen, että niitä ei jatketa sen jälkeen, kun tavoite, jonka vuoksi niihin ryhdyttiin, on saavutettu.

nan mielestä jonkinlaista täydentävää sääntelyä esimerkiksi 4 §:ssä tällaisista "rinnastettavista suunnitelmista"; kysymys näyttää olevan siitä, että muutkin kuin 4 §:n 3 momentissa mainitut voivat laatia yhdenvertaisuussuunnitelman.

Momentin 2 kohdan perusteluissa käsitellään mahdollisuutta vaatia kirkon ja muun uskonnollisen yhdyskunnan työntekijöiltä ja viranhaltijoilta tämän yhteisön edustamaa uskonnollista vakaumusta. Perustelut ovat siltä osin kuin ne koskevat evankelis-luterilaista kirkkoa ristiriidassa perustuslakivaliokunnan ilmaiseman käsityksen kanssa. Valiokunta piti mahdollisena, että laissa säädetään kirkon jäsenyys edellytykseksi kirkon omiin virkoihin ja tehtäviin valittaville. Tämä koskee sekä kirkon hengelliseen toimintaan suoraan liittyviä että myös muunlaisia virkoja ja tehtäviä (PeVL 57/2001 vp, s. 2). — Työsyrintädirektiivin 4 artiklan 2 kohdan valossa on lisäksi niin, että jäsenvaltiolla on mahdollista säilyttää kirkkoa ja uskonnollisia yhdyskuntia koskevat, uskontoon tai vakaumukseen perustuvaa erilaista kohtelua merkitsevät säännökset; erilaisen kohtelun toteuttamisessa on otettava huomioon muun muassa jäsenvaltion valtiosäännön säännökset ja periaatteet.

Momentin 3 kohta koskee sitä, millä edellytyksillä ikään perustuvaa erilaista kohtelua ei pidetä syrjintänä. Perustuslakivaliokunta on pitänyt iän mukaan määräytyvää erityiskohtelua perustuslain kannalta mahdollisena muun muassa nuorisotyöttömyyden erityisongelmien takia (PeVL 46/2002 vp, s. 6/I). Tältä osin erilaisella kohtelulla voi sanoa olevan sellainen "objektii-visesti ja asianmukaisesti perusteltu työllisyyspoliittinen tai työmarkkinoita koskeva oikeutettu tavoite" kuin ehdotuksessa tarkoitetaan.

Ehdotuksen mukaan ikään perustuva erilainen kohtelu on toteutettavissa myös silloin, kun sillä on vastaavanlainen eläke- tai työkyvyttömyysetuuksia koskeva tavoite. Tällainen yleinen viittaus näiden etuuksien tavoitteisiin ei epämääräisyytensä takia ole hyvin sopusoinnussa perustuslain 6 §:n kanssa. Tässä yhteydessä on vielä oleellista, että työsyrintädirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa mahdollistetaan nimenomaan eri ikärajojen vahvistaminen ammatillisten so-

siaaliturvajärjestelmien eläke- ja työkyvyttömyysetuuksien saamisedellytykseksi. Ehdotuksen sanonta on asianmukaista muuttaa koskemaan ikärajojen vahvistamista.

Hyvitys

Enintään 15 000 euron suuruinen hyvitysseuraamus liittyy lakiehdotuksen 9 §:n perusteella ainoastaan joidenkin kiellettyjen syrjäntäperusteiden mukaisesti tapahtuneeseen syrjäntän tai vastatoimien kiellon rikkomiseen. Kansalliseen alkuperään, kieleen, mielipiteeseen, terveydentilaan ja muihin henkilöön liittyviin syihin pohjautuvat syrjäntätapaukset jäävät hyvityssääntelyn ulkopuolelle. Esimerkiksi syrjäntä etnisen alkuperän perusteella oikeuttaisi hyvitykseen, mutta kansalliseen alkuperään perustuva syrjäntä ei voisi johtaa hyvityksen maksamiseen.

Erottelua perustellaan direktiiveistä käsin: hyvitys voitaisiin tuomita maksettavaksi ainoastaan direktiiveissä säädettyjen syrjäntäperusteiden tilanteissa, kun taas muihin perusteisiin kytkeytyvät seuraamukset säädettäisiin muualla lainsäädännössä. Tällaiselle erottelulle tulee valtiosääntöoikeudellisten seikkojen vuoksi olla hyväksyttävä peruste. Erottelun aiheellisuutta on välttämätöntä arvioida esityksen jatkokesittelyssä ennen muuta siltä kannalta, tarjoaako muu lainsäädäntö muihin syrjäntätilanteisiin sellaiset seuraamussääntelyt, että näin muodostuvaa kokonaisuutta voidaan pitää aukottomana ja tasapainoisena.

Hyvitysvelvollisuus liitetään ehdotuksessa loukatulle aiheutettuun kärsimykseen. Direktiiveihin ei sisälly tällaista edellytystä. Sen poistamista on tarpeen harkita (vrt. TyVL 24/2002 vp, s. 4—5).

On epäasianmukaista, että ehdotuksessa ei ole säännöksiä siitä menettelystä, jossa hyvitystä vaaditaan. Onkin syytä harkita lakiehdotuksen täydentämistä naisten ja miesten välisestä tasavertaisuudesta annetun lain 12 §:n tapaisin säännöksiin.

Käännetty todistustaakka

Lakiehdotuksen 17 §:n säännökset rakentuvat ns. käännetyin todistustaakan mukaisesti. Kantajan esitettyä sellaista selvitystä, jonka perusteel-

la voidaan olettaa lain 6 §:n kieltoa rikotun, on vastaajan osoitettava, että kieltoa ei ole rikottu. Tällainen sääntely on, kuten valiokunta on aiemmin todennut (PeVL 8/2000 vp, s. 2—3), oikeuksien tehokkaan toteutumisen vuoksi perusteltu, koska näytön esittäminen syrjintätapaauksissa voi olla tavanomaista vaikeampaa ja yleensä vain vastaaja voi osoittaa, että hänen syrjinnäksi väitetty toimensa on perustunut muuhun kuin kantajan henkilöön liittyvään syyhyn.

Käännetty todistustaakka on huomionarvoisen seikka perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettujen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden kannalta. Niihin kuuluu rikosasioissa muun muassa syytetyn oikeus tulla pidetyksi syyttömänä, kunnes syyllisyys on laillisesti näyttetty toteen (HE 309/1993 vp, s. 74/II). Tämän kannalta on sopusoinnussa, että käännettyä todistustaakkaa ei lakiehdotuksen nimenomaisen säännöksen mukaan sovelleta rikosasian käsitelyssä.

Muita seikkoja

1. lakiehdotuksen nimike. Nimike tarkoittaa yhdenvertaisuuden turvaamista ja on siten hyvin laaja-alainen. Nimike tukee käsitystä, että kysymyksessä olisi soveltamisalaltaan kattava yhdenvertaisuuden yleislaki. Lakiehdotuksen 2 ja 3 §:n soveltamisalasäännösten valossa nimike on kuitenkin harhaanjohtavan laaja-alainen, koska merkittävä osa sekä julkisen vallan toimintaa että yksityistä toimintaa jää lain ulkopuolelle. Nimikettä onkin syytä vielä arvioida.

Vastaavuudesta direktiivien kanssa. Esityksen jatkokäsittelyssä tulee vielä selvittää, pitääkö lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin 2 kohdassa käyttää "työhönottoperusteiden" asemesta ilmaisua "työhönotto", jotta sääntely vastaisi työsyrintädirektiiviä. Vastaavasta syystä on arvioitava 2 momentin 4 kohta.

Käsite "sopimusehto" lakiehdotuksen 10 §:ssä on suppea verrattuna syrjintädirektiivin 14 artiklan b kohtaan ja työsyrintädirektiivin 16 artiklan b kohtaan, joissa jäsenvaltion tehtävät direktiivien noudattamisessa ulotetaan sopimusten ohella muun muassa yritysten sisäisiin sääntöihin.

Lain noudattamisen valvonta työsuhteessa ja julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa kuuluu työsuojeluviranomaisille. Etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän kieltoa muissa tilanteissa valvovat vähemmistövaltuutettu ja syrjintälautakunta. Jäsenvaltion on kummankin direktiivin mukaan varmistettava, että muun muassa yhdistykset ja järjestöt voivat aloittaa oikeudellisen tai hallinnollisen menettelyn joko kantajan puolesta tai tukeakseen häntä suostumuksen mukaisesti. Tätä kysymystä ei ole säännelty esityksessä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

PeVL 10/2003 vp — HE 44/2003 vp

Helsingissä 23 päivänä lokakuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj.	Arja Alho /sd	Reino Ojala /sd
jäs.	Leena Harkimo /kok	Klaus Pentti /kesk
	Hannu Hoskonen /kesk	Markku Rossi /kesk
	Roger Jansson /r	Simo Rundgren /kesk
	Miapetra Kumpula /sd	Arto Satonen /kok
	Annika Lapintie /vas	Seppo Särkiniemi /kesk
	Henrik Lax /r	vjäs. Toimi Kankaanniemi /kd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.