

Tämä asiakirja on muunnettu sähköiseen muotoon käyttämällä kuvanlukijalaitetta. Asiakirja on toimitettu vastaamaan asiasisällöltään alkuperäistä asiakirjaa. Teknisistä syistä asiakirjaan on saattanut jäädä satunnaisia puutteita.

ASiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 136/2002 vp Tiistai 4.2.2003 kello 10.00

3. HE 269/2002 vp laiksi yhdenvertaisuuden turvaamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Perustuslakivaliokunnalle

Allekirjoittaneelta on pyydetty lausuntoa hallituksen esityksestä (HE 269/2002 vp) laiksi yhdenvertaisuuden turvaamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Perehdyttyäni esitykseen esitän kunnioittavasti lausuntonani seuraavan:

Hallituksen esitys pyrkii toteuttamaan Suomessa kahta Euroopan unionin direktiiviä vuodelta 2000. Toinen (2000/43/EY) koskee rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanoa ja toinen (2000/78/EY) koskee yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa.

Suomessa direktiivit on koottu yhteen lakikokonaisuuteen. Tämä on tarkoituksenmukaista siitä huolimatta, että direktiivien soveltamisalat eivät ole samoja. Direktiivien myötä Suomi saa yksityiskohtaista tärkeitä syrjintäperusteita sisältävää syrjinnän kieltävää lainsäädäntöä. Seuraavassa tarkastelen ensiksi lakiesityksen suhdetta perustuslakiin, toiseksi lakiesityksen suhdetta direktiiveihin ja kolmanneksi esitän pari yleistä kommenttia syrjintälainsäädännön kehittämistä Suomessa.

1. Esityksen suhteesta perustuslakiin

PL 6.2 §:ssä säädetään: "Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella".

Lakiesityksessä pyritään ehdotetun lain yhdenvertaisuuden turvaamisesta 1 §:n mukaan kieltämään syrjintä "iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, sukupuolisen suuntautuneisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella".

Direktiiveissä kielletään "rotuun ja etniseen alkuperään" perustuva syrjintä (2000/43/EY) ja "uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuva syrjintä" (2000/78/EY).

Vertaillaessa direktiiveissä kiellettyjä syrjintäperusteita perustuslakiin voidaan todeta, että niissä mainitaan "rotu ja etninen alkuperä", kun taas perustuslaki mainitsee vain "alkuperän". Alkuperälle

on kuitenkin PL 6.2 §:n vakiintuneen tulkinnan mukaan annettava laaja tulkinta, se käsittää kansallisen, etnisen ja yhteiskunnallisen alkuperän (ks Hallberg et.al, 1999 s. 243).

Toisaalta työsopimuslain 2:2:n syrjäntäkielossa käytetään ilmaisua "kansallinen tai etninen alkuperä". Myös valtion virkamieslaissa käytetään ilmaisua "etninen alkuperä".

Esillä olevan tarkastelun perusteella perustuslaki näyttää kattavan kaikki direktiivin mainitsema syrjäntäperusteet. Toisaalta Suomessa lain tasolla "alkuperään" perustuva syrjäntä on muotoiltu etnistä ja kansallista alkuperää koskevaksi syrjäntäkielloksi. Tämän mukaan olisi johdonmukaista käyttää samaa terminologiaa myös uudessa yhdenvertaisuuslaissa, jolloin hälvennetään epäilyt siitä, ettei Suomen lainsäädäntö tältä osin täytä direktiivin vaatimuksia. Nyt valittu terminologia olisi perusteltu vain siinä tapauksessa, että lain tasolla johdonmukaisesti käytettäisiin perustuslain 6.2 §:n mukaista terminologiaa.

2. Esityksen suhteesta direktiiveihin

Esityksessä noudatetaan varsin tarkasti ja asianmukaisesti direktiivien vaatimuksia. Tältä osin haluan vain kiinnittää huomiota kahteen asiaan.

Ensinnäkin direktiiveissä mainitut syrjäntäperusteet ovat luonteeltaan hyvin erilaisia. Varsinkin ikään perustuvan syrjäntän ja ikään liittyvän positiivisen erityiskohtelun välillä on veteen piirretty viiva. Väestön vanhetessa ja erilaisten nuoriso-ongelmien hoitamiseksi työmarkkinoilla voi useinkin olla perusteltua kohdella iän perusteella työntekijöitä eri tavoin.

Tähän on kiinnitetty huomiota direktiivissä (2000/78/EY), jonka artiklan 6 mukaan:

Sen estämättä, mitä 2 artiklan 2 kohdassa säädetään, jäsenvaltiot voivat säätää, että ikään perustuvaa erilaista kohtelua ei pidetä syrjäntänä, jos sillä on kansallisen lainsäädännön puitteissa objektiivisesti ja asianmukaisesti perusteltu, erityisesti työllisyyspoliittinen, työmarkkinoita tai ammatillista koulutusta koskeva oikeutettu tavoite, ja jos tämän tavoitteen toteuttamiskeinot ovat asianmukaiset ja tarpeen.

Tällaista kohtelua voi olla erityisesti:

- a)...
- b)...
- c)...

Esityksen 6 §:ssä määritellään menettely, jota ei ole pidettävä syrjäntänä. Tämä määrittely on nähdäkseni niin suppea, etteivät ainakaan kaikki edellä mainitut työllisyyspoliittiset, työmarkkinoita tai ammatillista koulutusta koskevat oikeutetut tavoitteet mahdu sen piiriin.

Nähdäkseni sallitusta positiivisesta erityiskohtelusta olisi säädettävä lain tasolla. Näin olleen esityksen 6 §:ään olisi lisättävä direktiivin 6 artiklan toteuttava momentti ikään perustuvasta hyväksyttävästä erilaisesta kohtelusta.

Toiseksi direktiivien 15 artikla (2000/43/EY) ja 17 artikla (2000/78/EY) sekä EY-oikeuden yleinen tehokkuusperiaate edellyttää tehokkaita, oikeasuhteisia ja varottavia seuraamuksia.

Lakiesityksen 8 §:ssä esitetään hyvitysseuraamusta. Hyvityksen enimmäismäärä olisi 15.000 euroa. Vähimmäismäärää ei olisi. Tasa-arvolain uudistamistoimikunta on yksimielisesti esittänyt hyvityksen vähimmäismääräksi 3000 euroa ja enimmäismääräksi 15.000 euroa (äänestyksen jälkeen, vähemmistö ei hyväksynyt ohjeellista ylärajaa) sekä arvioinut, että tällainen sääntely niukasti täyttää EY-oikeuden tehokkuusvaatimuksen. Tasa-arvolaissa on jo tällä hetkellä vahvistettu vähimmäishyvitys syrjintätapauksissa. Vähimmäismäärä on ohjeellinen ja siitä voidaan erityisperustein poiketa alaspäin.

Koska erilaisia syrjintäperusteita voi esiintyä rinnakkain on ensiarvoisen tärkeää, että syrjintälainsäädännön hyvityssanktiot ovat yhteneväiset yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolainsäädännössä. Esitän sen vuoksi, että hallituksen esityksen 8 § muotoillaan siten, että lain 5 tai 7 §:n säännösten rikkoja on velvollinen maksamaan loukatulle hyvitystä vähintään 3000 ja enintään 15.000 euroa. Näin voidaan saavuttaa lainsäädännöllistä yhtenäisyyttä ja hälventää spekulatiot siitä täyttääkö lain säännös tältä osin EY-oikeuden tehokkuusvaatimuksia.

3. Oikeussuojakeinot

Lain 15 §:ssä esitetään kahta eri kanneaikaa. Yleisesti voidaan kysyä onko samassa laissa syytä käyttää eripituisia poikkeuksellisen lyhyitä kanneaikoja.

Hallituksen esitys on myös sikäli ongelmallinen, etteivät ne tyyppitilanteet, joihin esitetään erilaisia kanneaikoja suinkaan selvästi erotu toisistaan.

Voidaan kysyä onko kyseessä työhönottotilanne, kun koeaikana syrjintäperusteella tapahtuu työsuhteen päättäminen. Entä kun työsopimus puretaan jo ennen työnteon alkua? Miten arvioidaan määräaikaisten ns. ketjusopimusten varassa olevan työntekijän työsuhteen jatkamatta jättäminen? Onko siinä kyse työhönottotilanne vai työsuhteen päättäminen?

Esitetyn perusteella olisi harkittava voitaisiinko 15 §:ssä säätää yleisestä kahden vuoden vanhentumisajasta.

Helsingissä 2003-02-04

Niklas Bruun

EU-työoikeuden professori

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 4.2.2003 KELLO 10 HE 269/02 vp laiksi yhdenvertaisuuden turvaamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Esitys näyttää minusta yleisesti ottaen asianmukaiselta - niin tavoitteiden, lakitekstien muotoilun kuin perustelujenkin osalta. Perustelujen varsin suppeassa Sääätämisyjärjestys-jaksossa ei myöskään näytä olevan mitään erityistä huomiota vaativaa. Pidän aiheellisena esittää vain joitakin ehdotuksen yksityiskohtia koskevia kommentteja.

Ennen yksityiskohtiin menemistä on kuitenkin syytä mainita eräs ehdotukseen liittyvä yleinen piirre tai kysymys. 1. lakiehdotuksen 1 §:ssä todetaan, että sukupuoleen liittyvän syrjinnän kiellosta säädetään miesten ja naisten tasa-arvosta annetussa laissa. Nyt ehdotetun lain tällainen rajausta sinänsä selvä. Hieman toinen kysymys on, kuinka ongelmitta selvänä tämä rajausta toimii käytännössä. Voi olla, että en ole lukenut esitystä riittävän perusteellisesti, mutta minua jää hieman askarruttamaan se, mitä tämän rajauksen on ajateltu merkitsevän käytännön tilanteissa. Onko ajateltu niin, että jokin toimenpide tai käyttäytyminen voi olla vain jommankumman lain vastainen, vai niin, että toimenpide voi rikkoa kumpaakin lakia ja kumpaakin lakia voidaan soveltaa samaan tapaukseen? Vai onko ehkä ajateltu niin, että joihinkin tapauksiin voi sinänsä soveltaa kumpikin laki, mutta että esim. niissä säädettyjä hyvitysseuraamuksia ei voida soveltaa "päällekkäin"? Kun sekä tasa-arvolaki että nyt ehdotettu laki kumpikin tähtäävät syrjinnän torjumiseen, olisi asianmukaista, että esityksessä ainakin perusteluissa riittävän eritellysti osoitettaisiin, miten näiden lakien on ajateltu käytännön tilanteissa suhtautuvan toisiinsa esim. tapauksessa, jossa joku katsoo tullessaan virantäytössä syrjityksi sekä sukupuolen että etnisen alkuperänsä vuoksi.

4 §. Säännöksen 2 momentti koskee yhdenvertaisuussuunnitelman laatimista. Säännöksen tarkoitus sinänsä on tietysti kannatettava. Säännös on kuitenkin hyvin väljä niin suunnitelman tavoitteen, sisällön kuin laatimisveloitteenkin osalta. Siten jää epäselväksi, kuinka tehokas säännös tulee käytännössä olemaan, missä laajuudessa viranomaiset katsovat toimintansa luonteen vaativan suunnitelmia, tuleeko suunnitelmiin enemmän ylevää kuin vaikuttavaa sisältöä jne.

6 §. Säännös on periaatteellisesti tärkeä, koska siinä säädelään yhdenvertaisuuden kannalta hankalaa kysymystä siitä, millä edellytyksillä erilaiseen asemaan saattamista ei ole pidettävä syrjintänä. Kun kyseessä on perusoikeuden kannalta keskeisten kysymysten järjestely, kohdistuvat säännökseen kaikki ne tarkkuus- ym. vaatimukset, joita yleensä kohdistetaan perusoikeuksia koskevaan merkittävään säätelyyn. Tältä kannalta tarkasteltuna säännös ei ole ongelmaton - vaikka myönnettäisiinkin, että järjestettävät kysymykset eivät laadultaan ole lakitekstillä helposti hallittavissa.

Säännöksen 1 momentin 1) kohdan mukaan syrjintänä ei olisi pidettävä sellaista erilaiseen asemaan saattamista, joka perustuu 4,2 §:ssä tarkoitettuun "tai siihen rinnastettavaan" suunnitelmaan. Kun tällä säännöksellä perustetaan - vaikkakin rajoitetuksi tarkoitettuna - oikeus eriarvoistavaan kohteluun, voidaan perustellusti kysyä, onko säännös tarpeeksi täsmällinen ja rajaava. Jo 4,2 §:n tarkoituksimäärittely ko. suunnitelmalle - "etnisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi" - sisältää mahdollisuuksia erilaisiin, vaatimattomiin tai pitkälle meneviin, suunnitelmiin. Voidaan myös todeta, että suunnitelmaan "perustuva" sallii liikkumatilaa (enemmän kuin esim. suunnitelman mukainen tai suunnitelmassa edellytetty). Kovin tarkkarajaisena ei voida pitää myöskään rajausta "tai siihen rinnastettava." Arveluttavampaa minusta on lainkohdan osalta kuitenkin se, että säännöksessä itsessään tai edes sen yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole lausuttu mitään siitä, että tällainen suunnitelmaan perustuva menettely ei saa johtaa suhteettomaan poikkeamiseen yhtäläisen kohtelun vaatimuksesta (vrt. 2 momentin perusteita loppu (s. 43,11) eikä esim. sellaisiin poikkeamisiin yhtäläisen kohtelun vaatimuksesta, joita ei voida pitää suunnitelman tavoitteiden toteuttamisen kannalta välttämättöminä/tarpeellisina. Tämänkaltaisten rajoitusten pitäisi kuitenkin tulla esille, kun tällaisia valtuuttavia säännöksiä annetaan - hyvä tarkoitus ei tässäkin tietysti voi pyhittää mitä tahansa. Paremman täsmällisyyden ja noudatettavien periaatteiden osoittamisen tarvetta voisi kuvata niinkin, että yhdenvertaisesta kohtelusta poikkeamisvaltuuden säätelylle ei voida tässä suunnitelmiin kiinnittyvässä "mallissa" sai ia ainakaan suurempaa väljyyttä kuin sallittaisiin ko. valtuuksien järjestelylle suoraan laissa.

Edellä 1 momentin 1 kohdasta sanottu pitää jossain määrin paikkansa myös 2 momentin valtuutuksesta positiiviseen erityiskohteluun, joskin säännöskohta itsessään ja sen perustelut ovat tässä suhteessa tarkemmiksi laaditut kuin 1 momentin 1) kohdassa.

Minusta olisi myös ollut aiheellista ainakin perusteluissa jotenkin osoittaa, missä määrin tai millä tavoin 1 momentin 1) kohdan soveltamisalan ja 2 momentin soveltamisalan katsotaan lankeavan ko. toimien sisällön karjalta yhteen. Ehdotettujen säännösten valossa näyttää hyvin mahdolliselta, että ko. suunnitelmiin voisi sisältyä myös positiivista erityiskohtelua. Erityiskohtelua koskevat rajoitukset eivät kuitenkaan saisi muodostua erilaisiksi siitä riippuen, nojataanko kohtelu 2 momenttiin vai sitä väljemmäksi ehkä käsitettyyn 1 momentin suunnitelmavaltuutukseen.

9 §. Säännös koskee syrjivien sopimusehtojen muuttamista tai huomiotta jättämistä. Kohta jättää säännöksessä tarkoitettut seuraamukset suuressa määrin tuomioistuimen harkintaan. Mm. siihen nähden, miten perustuslakivaliokunnassa on suhtauduttu sopimusmääräysten kohtuullistamista koskevaan oikeustoimilain valtuuteen (pevl 3/82 vp) ja velkajärjestelylain sisältämiin valtuuksiin (pevl 23/92 vp), en pidä säännöstä yleisesti ottaen ongelmallisena. Periaatteessa voidaan kyllä sanoa, että kun luodaan valtuus puuttua voimassaoleviin sopimussuhteisiin (lain voimaantuloa ajatellen myös taannehtivasti), pitäisi kaikkien tällaisten puuttumisten kehyksenä olla pyrkimys ratkaisuihin, jotka ovat kaikille osapuolille kohtuullisia. Tämä kohtuullisuutavoite olisi sen vuoksi syytä tuoda näkyville myös 1 momentissa eikä vain 2 momentissa.

2. lakiehdotuksen 7 a §. Säännös koskee uhkasakon asettamismahdollisuutta. Säännöksen mukaan uhkasakko voidaan asettaa lain 7 §:n 2 momentin mukaisen selvitysvelvollisuuden tehosteeksi. Siihen nähden, miten 7,2 § on kirjoitettu, näyttäisi 7 a §:n säännös antavan vähemmistövaltuutetulle oikeuden asettaa uhkasakko myös viranomaiselle. Tätä tuskin on tarkoitettu.