

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 40/2004 vp**

**Hallituksen esitys laiksi naisten ja miesten väli-
sestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta**

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä lokakuuta 2004 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta (HE 195/2004 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Carita Heinänen, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori Tuomas Ojanen
- oikeustieteen lisensiaatti Maija Sakslin
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— tasa-arvovaltuutettu Päivi Romanov.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettua lakia. Esityksen pääasiallisena tarkoituksena on saattaa laki vastaamaan sukupuolten välisestä tasa-arvosta annettua Euroopan yhteisön lainsäädäntöä samoin kuin Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä tällä alalla. Lakiehdotus sisältää säännöksiä muun ohella lain soveltamisalasta, syrjinnän kiellosta, syrjinnästä oppilaitoksissa ja etujärjestöissä samoin kuin todistustaakasta.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2005.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain 6 §:n säännösten kannalta yhdenvertaisuudesta, syrjinnän kiellosta ja sukupuolten tasa-arvon edistämisestä. Perustelujen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin toivonut eduskunnan harmitsevan perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista esityksestä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Syrjinnän kielto

Esitys on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen ennen kaikkea perustuslain 6 §:n säännösten kannalta. Tämän pykälän 1 momentti sisältää yleisen yhdenvertaisuussäännöksen ja 2 momentti syrjintäkiellon, joka kohdistuu ilman hyväksyttävää perustetta tapahtuvaan eri asemaan asettamiseen erilaisten henkilöön liittyvien syiden, kuten sukupuolen, perusteella. Perustuslain yhdenvertaisuussääntely ei estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli jonkin ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavia toimia (HE 309/1993 vp, s. 44, PeVL 10/2003 vp, s. 3/I). Sukupuolten välisen tasa-arvon edistämistä on perustuslain 6 §:n 4 momentissa nimenomainen säännös: "Sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehtoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään." Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta on tärkeä yksittäinen tätä perustuslaillista toimeksiantoa toteuttava säädös.

Välitön ja välillinen syrjintä sukupuolen perusteella on lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin mukaan kielletty. Pykälän 2 ja 3 momentissa määritellään nämä käsitteet. Sääntely on sopu-soinnussa perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaisen syrjintäkiellon kanssa. Myös perustuslaissa säädetty kielto kattaa välittömän syrjinnän lisäksi välillisen syrjinnän (HE 309/1993 vp, s. 44/I ja esim. PeVL 10/2003 vp, s. 2/II).

Välillistä syrjintää ei ole pykälän 4 momentin mukaan pidettävä kiellettyä syrjintänä, jos menettelyllä pyritään hyväksyttävään tavoitteeseen ja valitut keinot ovat tavoitteeseen nähden aiheellisia ja tarpeellisia. Sääntelyn on tältä osin ymmärrettävä vastaavan perustuslakia siltä osin kuin se sallii henkilöiden asettamisen eri asemaan hyväksyttävällä perusteella samoin kuin perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaista oikeasuhtaisuuden vaatimusta. Ongel-

malliselta sen sijaan näyttää, että 7 §:n 4 momentin säännökset hyväksyttävästä tavoitteesta sekä keinojen aiheellisuudesta ja tarpeellisuu-desta menettelyn lainvastaisuuden poistavina seikkoina koskevat vain välillistä syrjintää. Hyväksyttävän perusteen olemassaolo nimittäin perustuslain näkökulmasta tekee oikeasuhtaiset toimet eri asemaan asettamiseksi sallituiksi niin välittömän kuin välillisen syrjinnän kieltoon nähden (PeVL 10/2003 vp, s. 3/I). Lakiehdotuksen sanontaa on aiheellista muuttaa vastaamaan paremmin perustuslakia.

Syrjintä etujärjestöissä

Menettelyä on 8 c §:n mukaan pidettävä kiellettyä syrjintänä, jos henkilö asetetaan muita epäedullisempaan asemaan sukupuolen perusteella työmarkkinajärjestön tai muun ammatillista edunvalvontaa harjoittavan järjestön toiminnassa, jäseneksi pääsyssä tai sen tarjoamia etuuksia annettaessa tai jos häntä muutoin kohdellaan järjestössä 7 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvatun yhdistymisvapauden yhtenä perustana on yhdistysten sisäinen itsemääräämisoikeus ja toimintavapaus. Niihin kuuluvat säännöksen esitöiden mukaan yhdistysten oikeus vapaasti hyväksyä haluamansa säännöt ja oikeus valita niiden mukaan vapaasti jäsenensä (HE 309/1993 vp, s. 60/I). Siksi perustuslakivaliokunta piti nyt täytäntöönpantavana olevan direktiivin valmistelun yhteydessä tärkeänä varmistaa, että sääntely ei perusteettomasti rajoita sellaisten aatteellisesti-ammattillisiksi luonnehdittavien järjestöjen perustamis- ja toimintamahdollisuuksia, joiden tarkoituksena on vähentää tosiasiallista eriarvoisuutta jollakin työelämän alalla edistämällä tällaisella alalla aliedustettuna tai heikommassa asemassa olevaan sukupuoleen kuuluvien asemaa (PeVL 8/2001 vp, s. 3/II). Valiokunnan tämä kanta on otettu ehdotuksessa asianmukaisesti huomioon. Syrjintänä ei nimittäin 9 §:n 3 kohdan perusteella ole pidettävä vain joko naisten tai miesten hyväksymistä muun yhdistyksen kuin varsinaisen työmarkkinajärjestön jä-

seneksi, jos tämä perustuu yhdistyksen säännöissä olevaan nimenomaiseen määräykseen ja — muun ammatillista edunvalvontaa harjoittavan yhdistyksen ollessa kysymyksessä — yhdistys pyrkii naisten ja miesten tasa-arvosta annetun lain tarkoituksen toteuttamiseen.

Käännetty todistustaakka

Lakiehdotuksen 9 a §:n säännökset rakentuvat ns. käännetyn todistustaakan mukaisesti. Kantajan esitettyä tosiseikkoja, joiden perusteella voidaan olettaa, että kysymyksessä on syrjintä sukupuolen perusteella, on vastaajan osoitettava, että syrjintäkieltoa ei ole rikottu. Tällainen sääntely on, kuten valiokunta on aiemmin todennut (PeVL 8/2000 vp, s. 2—3, PeVL 10/2003 vp, s. 5/I), oikeuksien tehokkaan toteutumisen vuoksi tässä yhteydessä perusteltu, koska näytön esittäminen syrjintätapauksissa 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 huomionarvoinen seikka perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettujen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden kannalta. Niihin kuuluu rikosasioissa muun muassa syytetyn oikeus tulla pidetyksi syyttömänä, kunnes syyllisyys on laillisesti näytetty toteen (HE 309/1993 vp, s. 74/II). Ehdotettua säännöstä käännetystä todistustaakasta ei esityksen perustelujen mukaan ole tarkoitus soveltaa rikosoikeudenkäynneissä. Valiokunta pitää tärkeänä, että tästä rajauksesta lisätään la-

kiehdotukseen nimenomainen maininta (ks. PeVL 10/2003 vp, s. 5/I ja yhdenvertaisuuslain 17 §).

Muita seikkoja

Julkista valtaa käyttävien toimielinten kokoonpano. Lakiehdotuksen ns. kiintiösäännöstä sovelletaan 4 a §:n 2 momentissa mainittujen virastojen, laitosten ja yhtiöiden lisäksi julkista valtaa käyttäviin toimielimiin. Sääntely on esityksen perustelujen mukaan tarpeen, koska julkisia hallintotehtäviä ja julkista valtaa on annettu muillekin kuin varsinaiseen hallintokoneistoon kuuluville viranomaisille. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että julkisen vallan käsite on julkisen hallintotehtävän käsitettä suppeampi. Ehdotettua säännöstä ei siten sovelletaisi sellaisiin viranomaiskoneiston ulkopuolella oleviin toimielimiin, joille annettuihin julkisiin hallintotehtäviin ei sisälly julkisen vallan käyttöä.

Palvelussuhteen osapuolten määritelmä. Lain soveltamisalan kannalta tärkeä työntekijän käsite 3 §:n 1 momentissa jää sanan "palvelussuhde" käytön ja momentissa tehtyjen rinnastusten vuoksi epäselväksi. Säännöksen sanamuotoa on aiheellista vielä harkita.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavalisen lain säätämisjärjestyksessä.

PeVL 40/2004 vp — HE 195/2004 vp

Helsingissä 18 päivänä marraskuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Annika Lapintie /vas
vpj.	Arja Alho /sd	Reino Ojala /sd
jäs.	Leena Harkimo /kok	Klaus Pentti /kesk
	Hannu Hoskonen /kesk	Markku Rossi /kesk
	Roger Jansson /r	Arto Satonen /kok
	Irina Krohn /vihr	Seppo Särkiniemi /kesk
	Miapetra Kumpula /sd	vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.