

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 8/2000 vp**

Valtioneuvoston kirjelmä Euroopan yhteisöjen komission ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhtäläisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta (rasismidirektiivi)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 3 päivänä maaliskuuta 2000 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän Euroopan yhteisöjen komission ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhtäläisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta (rasismidirektiivi) (U 5/2000 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- erikoissuunnittelija Meri-Sisko Eskola, työministeriö
- lainsäädäntöneuvos Eero J. Aarnio, oikeusministeriö
- professori Liisa Nieminen
- professori Tuomas Ojanen.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komission ehdotus perustuu Euroopan yhteisön perustamissopimukseen Amsterdamin sopimuksella lisättyyn 13 (ent. 6 a) artiklaan, jonka mukaan neuvosto voi yhteisön toimivallan rajoissa yksimielisesti ja Euroopan parlamenttia kuultuaan hyväksyä tarvittavat toimenpiteet sukupuoleen, rotuun, etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän torjumiseksi. Käsiteltävänä olevan direktiiviehdotuksen tavoitteena on toteuttaa rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumaton yhtä-

läisen kohtelun periaate asettamalla jäsenvaltioille tätä tarkoittavat yleiset vähimmäisvaatimukset. Direktiiviehdotus on osa laajempaa kokonaisuutta, johon kuuluvat myös ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhtäläistä kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista sekä ehdotus neuvoston päätökseksi syrjinnän torjumista koskevan yhteisön toimintaohjelman perustamisesta vuosiksi 2001—2006.

Ehdotus sisältää säännöksiä direktiivin tavoitteista (1 artikla) ja soveltamisalasta (3 artikla), syrjinnän käsitteestä (2 ja 4 artikla), positiiv-

visten erityistoimien mahdollisuudesta (5 artikla) ja jäsenvaltioiden oikeudesta ottaa käyttöön tai pitää voimassa direktiiviehdotukseen verrattuna korkeampaa suojaa turvaavia säännöksiä (6 artikla) samoin kuin oikeuskeinoista (II luku), kuten todistustaakan jakamisesta (8 artikla) sekä tasa-arvoista kohtelua edistävien riippumattomien elimien perustamisesta (III luku).

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää direktiiviehdotusta hyvin tärkeänä ja katsoo, että rasististen ilmiöiden torjumiseksi tarvitaan sekä kansallisia että yhteisön tason sääntelyä ja toimenpiteitä. Valtioneu-

vosto suhtautuu myönteisesti ehdotukseen riippumattomasta toimielimestä. Koska näytön esittäminen syrjintäasioissa voi olla kantajalle tavallista vaikeampaa, ei ehdotusta todistustaakan jakamisesta tulisi valtioneuvoston mielestä tässä vaiheessa sulkea pois. Suomen työlainsäädännön lähtökohtia vastaisi paremmin, jos syrjintäkiellosta voitaisiin poiketa ehdotettua yleisemmin määriteltävillä hyväksyttävillä perusteilla. Ehdotuksen jatkovalmistelussa tulisi valtioneuvoston käsityksen mukaan varmistaa syrjintäsääntelyn johdonmukaisuus ja toimivuus ottamalla huomioon Suomen lainsäädännön perustavat lähtökohdat.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Ehdotettu direktiivi on tärkeä toimi rasismin ja muukalaisvihan torjumiseksi Euroopassa. On myönteistä, että syrjinnän käsite ja direktiivin asiallinen soveltamisala ovat ehdotetulla tavalla laajoja. Direktiivillä kielletään välittömän syrjinnän lisäksi myös välillinen syrjintä samoin kuin rotuun tai etniseen alkuperään perustuva häirintä (2 artikla). Direktiivi suojaa myös muiden kuin EU:n jäsenvaltioiden kansalaisia ja sen soveltamisala kattaa työelämän (3 artiklan a—d kohta) lisäksi muitakin yhteisön toimivallan alaan kuuluvia talous- ja yhteiskuntaelämän lohkoja (3 artiklan e—h kohta), kuten sosiaaliturvan, koulutuksen sekä tavaroiden ja palvelujen saannin ja toimituksen.

Direktiivin tavoitteena on toteuttaa rodusta ja etnisestä alkuperästä riippumaton yhtäläisen kohtelun periaate (1 artikla) asettamalla jäsenvaltioille suojan tasoa koskevat vähimmäisvaatimukset. Valiokunta pitää aikaisemman kantansa mukaisesti (PeVL 6/1996 vp) tärkeänä, että jäsenvaltiot voivat kansallisin säädöksin toteuttaa ja pitää voimassa ehdotettuja vähimmäisvaatimuksia korkeampaa suojan tasoa (6 artiklan 1 kappale). Ehdotuksen 6 artiklan 2 kappaleessa tarkoitettu heikentämiskielto on tässä suhteessa oleellinen. Direktiivin täytäntöönpano ei saa

missään olosuhteissa olla perusteena jäsenvaltiossa vallitsevan syrjinnän vastaisen suojan heikentämiseen.

Yhdenvertaisen kohtelun tosiasiallisen toteutumisen kannalta on tärkeää, että ehdotettu direktiivi mahdollistaa ns. positiiviset erityistoimet alkuperän perusteella syrjityksi tulevien ryhmien aseman ja olosuhteiden edistämiseksi (5 artikla). Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 37/1970) 1 artiklan 4 kappaleen määräykseen siitä, että positiivisten erityistoimien tulee olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia ja tilapäisiä.

Direktiiviehdotuksen todistustaakan jakoa koskevan säännöksen (8 artikla) mukaan kantajan esitettyä tosiseikkoja syrjintävaihteensa tueksi vastaajalla olisi todistustaakka siitä, että yhtäläisen kohtelun periaatetta ei ole rikottu. Säännös on oikeuksien tehokkaan toteutumisen vuoksi perusteltu. Näytön esittäminen syrjintätapauksissa voi olla tavanomaista vaikeampaa ja yleensä vain vastaaja voi osoittaa, että hänen syrjinnäksi väitetty toimensa on perustunut muuhun syyhyyn kuin kantajan alkuperään. Vastaajan oikeusturvan kannalta on kuitenkin tarpeen korostaa, että kantajan syrjintävaihteen tulee olla

objektiivisesti arvioiden perusteltu ja syrjintä-olettaman perustavalla tavalla riittävin tosi-seikoin tuettu. Siten pelkästään se, että henkilö vain väittää tulleen alkuperänsä perusteella syrjityksi, ei vielä riitä siirtämään todistustaakkaa vastaajalle. Tätä näkökohtaa on jatkovalmistelussa syytä painottaa.

Suomessa todistustaakan jaosta on säädetty ehdotusta vastaavalla tavalla naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) 8 §:n 1 ja 3 momentissa samoin kuin työsopimuslain (320/1970) 37 §:n 4 momentissa, jossa suojataan raskaana olevaa työntekijää raskautteen perustuvalla irtisanomiselta. Perustuslain 8 §:ssä vahvistettuun rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvän syyttömyysolettaman vuoksi on välttämätöntä, että rikosoikeudelliset menettelyt rajataan direktiiviehdotuksen todistustaakan jakoa koskevan säännöksen ulkopuolelle (8 artiklan 3 kohta).

Suomessa syrjinnän kiellosta on säädetty perustuslain 6 §:n 2 momentissa. Sen mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan henkilöön liittyvän syyn, kuten alkuperän perusteella. Perustuslaissa tarkoitettu syrjintäkielto on laaja-alainen. Säännöksen esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 43—44) mukaan alkuperällä tarkoitetaan mm. etnistä alkuperää. Kielto koskee sekä välitöntä että välillistä syr-

jintää samoin kuin pelkkää erilliskohtelua. Säännös ei kuitenkaan estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua, kuten jonkin ryhmän aseman ja olosuhteiden parantamiseksi tarkoitettuja toimia. Perustuslain lisäksi syrjintäkieltoja sisältyy Suomessa myös muuhun lainsäädäntöön. Lisäksi Suomi on useiden syrjinnän vastaisten kansainvälisten erityissopimusten osapuoli.

Ehdotetun direktiivin tavoitteet ja pääasiallinen sisältö vastaavat alkuperään perustuvan syrjinnän kieltämisestä Suomessa voimassa olevaa oikeutta. Joidenkin yksityiskohtien, kuten todistustaakan jaon osalta kansallista lainsäädäntöä näyttäisi kuitenkin olevan ehdotuksen johdosta tarpeen tarkistaa. Aiheellista on myös selvittää, onko esimerkiksi ulkomaalaisvaltuutetun tehtävien ja toimivaltuuksien laajentaminen tarpeen syrjintäkiellon noudattamisen valvomiseksi ja eri alkuperää olevien henkilöiden yhtäläisen kohtelun edistämiseksi.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

että direktiiviehdotusta voidaan pitää valtiosääntöoikeuden kannalta hyväksyttävänä.

Helsingissä 4 päivänä huhtikuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Riitta Prusti /sd
jäs. Esko Helle /vas
Jouko Jääskeläinen /skl
Paula Kokkonen /kok
Jouni Lehtimäki /kok
Hannes Manninen /kesk

Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /kesk
Petri Salo /kok
Arto Seppälä /sd
vjäs. Veijo Puhjo /vas
Pekka Ravi /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.