

U 44/2008 vp

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
neuvoston direktiiviksi uskonnosta tai vakaumuksesta,
vammaisuudesta, iästä tai seksuaalisesta suuntautumisesta
riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen
täytäntöönpanosta (*yhdenvertaisuusdirektiivi*)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään Eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 2 päivänä heinäkuuta 2008 tekemä ehdotus neuvoston direktiiviksi uskonnosta tai vakaumuksesta, vammaisuudesta, iästä tai

seksuaalisesta suuntautumisesta riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta KOM(2008) 426 lopullinen sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 25 päivänä syyskuuta 2008

Oikeusministeri *Tuija Brax*

Lainsäädäntöjohtaja Sami Manninen

OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO
19.9.2008

EU/2008/1180

EHDOTUS NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI USKONNOSTA TAI VAKAUMUKSESTA, VAMMAISUUDESTA, IÄSTÄ TAI SEKSUAALISESTA SUUNTAUTUMISESTA RIIPPUMATTOMAN YHDENVERTAISEN KOHTELUN PERIAATTEEN TÄYTÄNTÖÖNPANOSTA (YHDENVERTAISUUSDIREKTIIVI)**1 Yleistä**

Ehdotus yhdenvertaisuusdirektiiviksi on osa komission *Uudistettua sosiaalista toimintaohjelmaa: mahdollisuudet, saatavuus ja yhteisvastuu 2000-luvun Euroopassa* (KOM(2008) 412). Toimintaohjelman yhtenä painopistealueena on syrjinnän torjuminen. Ehdotus liittyy myös komission tiedonantoon *Syrjimättömyys ja yhtäläiset mahdollisuudet: uusi sitoutuminen* (KOM(2008) 420). Tiedonannossa esitellään kokonaisvaltainen suunnitelma syrjinnän ehkäisemisen ja yhdenvertaisuuden edistämisen tehostamiseksi. Yhtenä osana suunnitelmaa on ehdotus yhdenvertaisuusdirektiiviksi.

Ehdotuksen tarkoituksena olisi yhdenvertaisen kohtelun periaatteen toteuttamiseksi ehkäistä työelämän ulkopuolella sellaista syrjintää, joka perustuu uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai seksuaaliseen suuntautumiseen. Ehdotus perustuu EY:n perustamissopimuksen 13 artiklan 1 kohtaan. Sen mukaan neuvosto voi yhteisölle uskotun toimivallan rajoissa yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sukupuoleen, rotuun, etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai seksuaaliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän torjumiseksi.

Komissio ehdottaa yhdenvertaisuusdirektiiviä, koska ainoastaan yhteisön laajuisella toimella voidaan varmistaa, että vähimmäisvaatimustason mukainen suojat direktiivissä tarkoitettua syrjintää vastaan toteutuu kaikissa jäsenvaltioissa. EY:n perustamissopimuksen 13 artiklan 1 kohdan perusteella on aikaisemmin annettu kolme säädöstä: neuvoston direktiivi 2000/43/EY rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen

kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta (syrjintädirektiivi), direktiivi 2000/78/EY yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista (työsyrjintädirektiivi) sekä direktiivi 2004/113/EY naisten ja miesten yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta tavaroiden ja palveluiden saatavuuden ja tarjonnan alalla (tavaroita ja palveluita koskeva tasa-arvodirektiivi). *Työsyrjintädirektiivin* mukaan syrjintä on kielletty uskonnon tai vakaumuksen, vammaisuuden, iän tai seksuaalisen suuntautumisen perusteella työssä, ammatissa ja ammatillisessa koulutuksessa. *Syrjintädirektiivissä* kielletään syrjintä rodun ja etnisen alkuperän perusteella paitsi työelämässä myös työelämän ulkopuolella, esimerkiksi sosiaaliturvassa, terveydenhoidossa ja koulutuksessa sekä tavaroiden ja palveluiden tarjonnassa ja saatavuudessa. Sukupuoleen perustuva syrjintä tavaroiden ja palveluiden saatavuudessa ja tarjonnassa kielletään *tavaroita ja palveluita koskevassa tasa-arvodirektiivissä*. Edellä mainittujen säädösten lisäksi yhteisö on antanut useita säädöksiä sukupuoleen perustuvan syrjinnän ehkäisemiseksi ja torjumiseksi työelämän alalla.

Ehdotettu direktiivi täydentäisi yhteisöjen nykyistä syrjinnänvastaista sääntelyä ja loisi tätä kautta aikaisempaa yhdenmukaisemman vähimmäistason suojalle sellaista syrjintää vastaan, jota tapahtuu perustamissopimuksen 13 artiklassa tarkoitetuilla kielletyillä syrjintäperusteilla.

2 Pääasiallinen sisältö

Säädösehdotuksessa on useita säännöksiä, jotka vastaavat asiasisällöltään perustamissopimuksen 13 artiklan 1 kohdan nojalla aikaisemmin annettujen syrjinnänvastaisten direktiivien säännöksiä. Tällaisia ovat muun mu-

assa säännökset positiivisten erityistoimien sallimisesta (5 artikla), direktiivin asettamasta vähimmäistasosta (6 artikla), oikeuksien puolustamisesta (7 artikla), todistustaakasta (8 artikla), vastatoimenpiteiden kiellosta (9 artikla), vuoropuhelusta sidosryhmien kanssa (11 artikla) sekä säännös yhdenvertaista kohtelua edistävästä toimielimistä (12 artikla). Yhdenvertaisuusdirektiivin hyväksyminen tarkoittaisi näiden säännösten soveltamisalan laajentamista uusiin syrjintäperusteisiin työelämän ulkopuolisilla elämänaloilla.

Ehdotuksessa käytetyt syrjinnän määritelmät ja muut käsitteet perustuvat pitkälti nykyisiin syrjinnänvastaisiin direktiiveihin sekä 13.12.2006 tehtyyn YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevaan yleissopimukseen (vammaissopimus). EY ja sen jäsenvaltioista muun muassa Suomi ovat allekirjoittaneet vammaissopimuksen. Suomi on lisäksi allekirjoittanut sopimuksen yksilövalitusmekanismia koskevan valinnaisen pöytäkirjan. Sopimus ja sen valinnainen pöytäkirja tulivat kansainvälisesti voimaan 3.5.2008. Ehdotukset vammaissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan tekemisestä yhteisön puolesta on annettu neuvostolle 28. ja 29.8.2008 (KOM(2008) 530 lopullinen). Valtioneuvosto valmistelee sopimuksen ratifiointiin liittyviä lainsäädäntömuutoksia.

Seuraavassa selostetaan yksityiskohtaisemmin sellaisia yhdenvertaisuusdirektiivin säännöksiä, jotka poikkeavat yhteisön nykyisestä syrjinnänvastaisesta sääntelystä tai aiheuttavat todennäköisesti muutoin tarpeen tarkistaa kansallista lainsäädäntöä (ks. yksityiskohtaisemmin jakso 3 lainsäädäntövaikutuksista).

Syrjinnän käsite (2 artikla)

Direktiivissä kielletäisiin kaikenlainen välitön ja välillinen syrjintä. Myös häirintä ja käsky tai ohje syrjiä olisivat direktiivissä tarkoitettua syrjintää. Tältä osin direktiivi ja sen syrjinnän määritelmät vastaisivat asiasisällöltään nykyisiä syrjinnänvastaisia direktiivejä. Poikkeuksena on kuitenkin se, että direktiivissä ei enää mainittaisi erikseen jäsenvaltioiden mahdollisuutta määritellä tässä yhteydessä häirinnän käsitettä kansallisten lainsäädäntöjensä ja käytäntöjensä mukaisesti.

Nykyisestä sääntelystä poiketen direktiivissä määriteltäisiin syrjinnäksi myös direktiivin 4 artiklan 1(b) kohdassa tarkoitettu vammaisia henkilöitä koskevien kohtuullisten mukautusten laiminlyönti. Kohtuullisen mukautamisen epääminen on syrjintää myös vammaissopimuksen mukaan.

Direktiivi sisältäisi kaksi poikkeusta syrjinnän kieltoon. Ensinnäkin jäsenvaltiot voisivat säätää, että erilainen kohtelu iän perusteella ei ole syrjintää, jos tällaiselle kohtelulle on hyväksyttävä peruste ja se täyttää suhteellisuusperiaatteen vaatimukset. Vastaava säännös sisältyy nykyisin työsyrijintädirektiiviin.

Toiseksi jäsenvaltiot voisivat sallia suhteelliset erot yksilöiden kohtelussa rahoituspalveluiden (mm. vakuutus- ja pankkipalveluiden) tarjonnassa, jos ikä tai vammaisuus on kyseessä olevan tuotteen osalta keskeinen tekijä riskinarvioinnissa. Vastaavantyyppinen, yksinomaan vakuutuspalveluita ja niihin liittyvien rahoituspalvelujen maksuja ja etuuksia koskeva säännös sisältyy nykyisin tavaroita ja palveluita koskevaan tasa-arvodiesaktiin.

Direktiivin soveltamisala (3 artikla)

Direktiivin mukaan syrjinnän kielto koskisi kaikkia ihmisiä niin julkisella kuin yksityiselläkin sektorilla, kun kyseessä on

- a) sosiaalinen suojelu, mukaan lukien sosiaaliturva ja terveydenhuolto
- b) sosiaalietuudet
- c) koulutus
- d) yleisesti saatavilla olevien tavaroiden ja palveluiden saatavuus ja tarjonta, mukaan lukien asuminen.

Direktiivin 3 artiklan 1 kohdan d) alakohdan mukaan kieltoa sovellettaisiin yksityishenkilöihin ainoastaan näiden harjoittaessa ammattimaista tai kaupallista toimintaa. Tällä tarkoitettaisiin komission mukaan säännöllistä, ansiota tuottavaa toimintaa, joka muodostaa huomattavan osan henkilön tuloista. Asiallisesti samansisältöinen soveltamisalarajoitus sisältyy nykyisin tavaroiden ja palveluiden saatavuutta ja tarjontaa koskevaan tasa-arvodiesaktiin. Myös syrjintädirektiiviä on sen johdanto-osan valossa tulkittu Suomessa siten (ks. HE 82/2008 vp), että sen soveltamisala vastaa asiallisesti tasa-

arvodirektiivin ja ehdotetun yhdenvertaisuusdirektiivin soveltamisalaa.

Nykyisten syrjinnänvastaisten direktiivien tavoin yhdenvertaisuusdirektiiviä ei sovellettaisi kansalaisuuteen perustuvaan erilaiseen kohteluun, eikä se vaikuttaisi kolmannen maan kansalaisten ja valtiottomien henkilöiden jäsenvaltioiden alueelle tuloa ja siellä oleskelua koskeviin säännöksiin ja edellytyksiin eikä ao. henkilöiden oikeusasemasta aiheutuvaan kohteluun.

Yhdenvertaisuusdirektiivissä olisi lisäksi kolme uutta soveltamisalaa liittyvää, perustamissopimukseen perustuvaa rajoitusta (artiklan kohdat 2-4). Direktiivi ei ensinnäkään velvoittaisi jäsenvaltioita muuttamaan siviilisäätyä tai perheasemaa eikä lisääntymisoikeuksia koskevaa kansallista lainsäädäntöään. Toiseksi direktiivi ei vaikuttaisi jäsenvaltioiden toimivaltaan päättää opetuksen sisällöstä ja koulutuksen muodoista ja koulutusjärjestelmän organisoinnista. Direktiivi kieltäisi kuitenkin esimerkiksi koulukiusaamisen sekä syrjinnän oppilasvalinnassa tai koululaisten/opiskelijoiden arvioinnissa. Kolmanneksi direktiivi ei vaikuttaisi kansalliseen lainsäädäntöön, joka koskee valtion tunnustuksettomuutta, valtio-orgaaneja, koulutusta tai kirkkojen tai muiden uskontoon tai vakaumukseen perustuvien organisaatioiden asemaa ja toimintaa. Se ei myöskään vaikuttaisi kansalliseen lainsäädäntöön, jolla edistetään sukupuolten välistä tasa-arvoa.

Vammaisten henkilöiden yhdenvertainen kohtelu (4 artikla)

Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden olisi ryhdyttävä ennakoivasti tarvittaviin toimenpiteisiin, asianmukaiset muutokset ja mukautukset mukaan lukien, jotta voitaisiin turvata vammaisten henkilöiden todelliset ja yhdenvertaiset mahdollisuudet sosiaaliseen suojeluun, sosiaalietuuksiin, terveydenhoitoon, koulutukseen sekä yleisesti tarjottavien tavaroiden ja palveluiden saatavuuteen ja tarjontaan. Tällaiset mukauttamistoimet eivät kuitenkaan saisi aiheuttaa ”suhteetonta rasisitusta” eivätkä edellyttää ”perustavia muutoksia” direktiivissä tarkoitettuihin tavaroihin ja palveluihin tai vaihtoehtojen tarjoamista niille. Ennakoivien mukauttamistoimien lisäksi oli-

si toteutettava kulloisenkin *erityistapauksen* edellyttämät kohtuulliset mukautukset, ellei tämä aiheuta suhteetonta rasisitusta.

Direktiiviin sisältyisi luettelo seikoista, jotka tulee erityisesti ottaa huomioon arvioitaessa sitä, koituuko mukauttamistoimista suhteetonta rasisitusta. Tällaisia olisivat organisaation koko, luonne ja voimavarat, mukauttamisen kustannukset, tavaroiden ja palveluiden elinkaari sekä mukauttamisesta vammaisille henkilöille mahdollisesti aiheutuva hyöty. Rasisitetta ei pidettäisi direktiivin mukaan kohtuuttomana, jos se riittävissä määrin korvautuu jäsenvaltioissa toteutetuilla yhdenvertaisuuspolitiikan toimenpiteillä. Vastaavainen vammaispolitiikan toimenpiteitä koskeva säännös sisältyy nykyisin työsyrijintädirektiiviin.

Ennakoivia mukauttamistoimia koskeva velvoite olisi uusi ja merkitsisi laajennusta nykyiseen toimimisvelvoitteeseen vammaisten henkilöiden yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi. Erityistapausten mukauttamistoimia koskeva velvoite sisältyy jo nykyisin työsyrijintädirektiiviin rajoittuen kuitenkin ainoastaan työn teettäjään ja koulutuksen järjestäjään. Luettelo seikoista, jotka tulee erityisesti ottaa huomioon arvioitaessa toimien aiheuttamaa rasisitusta, on laajempi kuin nykyisin työsyrijintädirektiivissä.

Ehdotettu säännös liittyy vammaisopimukseen, joka sisältää osin vastaavatyypisiä määräyksiä muun muassa kohtuullisesta mukauttamisesta, kaikille sopivasta suunnittelusta sekä esteettömyydestä.

Oikeuksien puolustaminen, todistustaakka ja vastatoimenpiteet (7-9 artiklat)

Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että direktiivin mukaisten velvoitteiden täytäntöön panemiseksi tarkoitetut oikeudelliset ja/tai hallinnolliset menettelyt, esimerkiksi sovittelumenettely, ovat syrjinnän uhrien sekä heidän suostumuksellaan heidän puolestaan tai tukenaan toimivien yhdistysten, järjestöjen ja muiden oikeushenkilöiden käytettävissä. Jäsenvaltioiden olisi toteutettava myös tarvittavat toimenpiteet niin sanotun jaetun todistustaakan soveltamiseksi syrjintätapausten käsittelyssä. Lisäksi jäsen-

valtioiden olisi otettava käyttöön tarvittavat toimenpiteet henkilöiden suojelemiseksi epäsuotuisalta kohtelulta ja kielteisiltä seurauksilta, jotka johtuvat reagoinnista valitukseen tai menettelyyn yhdenvertaisen kohtelun noudattamisen varmistamiseksi (vastatoimien kieltö). Vastaavat säännökset sisältyvät nykyisiin syrjinnänvastaisiin direktiiveihin.

Yhdenvertaista kohtelua edistävät toimet (12 artikla)

Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden olisi nimettävä yksi tai useampia toimielimiä edistämään kaikkien ihmisten yhdenvertaista kohtelua riippumatta heidän uskonnoistaan, vakaumuksesta, vammaisuudesta, iästään tai seksuaalisesta suuntautumisestaan. Toimielimillä tulisi olla toimivalta avustaa itsenäisesti syrjinnän uhreja, teettää riippumattomia selvityksiä ja julkaista riippumattomia raportteja ja antaa suosituksia. Vastaava säännös sisältyy nykyisin syrjintädirektiiviin sekä tavaroita ja palveluita koskevaa tasa-arvodirektiiviin. Säännös voitaisiin panna täytäntöön esimerkiksi laajentamalla aikaisemmin perustettujen syrjinnänvastaisen toimielinten toimenkuvaa.

Myös vammaissopimus edellyttää yhden tai useamman kansallisen ”järjestelmän” nimeämistä tai perustamista. Tällaisen järjestelmän tulisi olla riippumaton ja sen avulla seurattaisiin, edistettäisiin ja suojeltaisiin vammaissopimuksen täytäntöönpanoa.

Seuraamukset (14 artikla)

Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden tulisi säätää direktiivin mukaisesti annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista. Niihin voisi kuulua korvauksen maksaminen syrjinnän uhreille. Vastaava säännös sisältyy nykyisiin syrjinnänvastaisiin direktiiveihin. Tavaroiden ja palveluiden tarjontaa koskevan tasa-arvodirektiivin tavoin yhdenvertaisuusdirektiivissä säädettäisiin lisäksi, että sikäli kuin korvaus kuuluu jäsenvaltioiden säätämiin seuraamuksiin, sille ei saa ennalta vahvistaa enimmäismäärää.

3 Lainsäädäntövaikutukset

Perustuslain 6 §:n mukaan eri asemaan asettaminen ilman hyväksyttävää perustetta on jo nykyisin kiellettyä direktiiviehdotuksessa mainituilla perusteilla. Syrjintä on kielletty näillä perusteilla myös Suomen ratifioiden kansainvälisten ihmisoikeussopimusten, kuten Euroopan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (Euroopan ihmisoikeussopimus) kahdennentoista pöytäkirjan mukaan.

Yhdenvertaisuuslaissa (21/2004) on säädetty kielletyksi syrjintä kaikilla direktiiviehdotuksessa tarkoitetuilla perusteilla työelämässä sekä koulutuksessa. Lisäksi yhdenvertaisuuslain soveltamisalaan kuuluvat itsenäisen ammatin tai elinkeinon harjoittamisen edellytykset sekä elinkeinotoiminnan tukeminen. Direktiiviehdotuksessa mainituilla muilla elämänaloilla kuin koulutuksessa syrjintä on yhdenvertaisuuslain mukaan nykyisin kiellettyä ainoastaan etnisen alkuperän perusteella. Yhdenvertaisuuslakia sovelletaan etnisen alkuperän perusteella tapahtuvaan syrjintään myös, kun on kysymys asevelvollisuuden, naisten vapaaehtoisen asepalveluksen tai siviilipalveluksen suorittamisesta.

Hallitus on antanut kesäkuussa 2008 eduskunnalle esityksen laiksi yhdenvertaisuuslain 2 §:n muuttamiseksi (HE 82/2008 vp). Esityksessä ehdotetaan, että etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän kiellon soveltamisalaa laajennettaisiin osittain myös yksityishenkilöiden välisiin suhteisiin, kun kysymys on yleisesti saatavilla olevien asuntojen, muun irtaimen tai kiinteän omaisuuden taikka palvelujen tarjoamisesta yleisölle. Esitys laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamiseksi tavaroita ja palveluita koskevan tasa-arvodirektiivin täytäntöön panemiseksi annetaan eduskunnalle syksyllä 2008.

Hallitus on lisäksi parhaillaan valmistelemassa vammaissopimuksen kansallista voimaansaattamista. Tähän liittyvät, valmisteilla olevat lainsäädäntömuutokset sekä sopimuksen täytäntöönpanoon liittyvän kansallisen seuranta- ja koordinoituelimen asettaminen vaativat useiden vuosien valmisteluajan. Vammaissopimus luo osittain samantyyppi-

siä velvoitteita kuin komission ehdottama yhdenvertaisuusdirektiivi.

Yhdenvertaisuusdirektiivin hyväksyminen komission ehdottamassa muodossa edellyttäisi tarkistuksia kansalliseen lainsäädäntöön. Muutoksia tulisi tehdä erityisesti yhdenvertaisuuslakiin. Ehdotuksen perusteella sitä olisi tarkistettava ainakin seuraavilta osin:

— Syrjinnän käsite tulisi laajentaa koskemaan myös vammaisia henkilöitä koskevan kohtuullisen mukautuksen laiminlyöntiä erityistapauksissa (ehdotuksen 2 artiklan 2 kohdan 5 alakohta).

— Vammaisia henkilöitä koskeva mukautamisvelvoite tulisi laajentaa koskemaan ennakkoivia toimia ja työsyrintädirektiivin mukainen erityinen mukautamisvelvoite tulisi laajentaa soveltamisalaltaan myös työelämän ulkopuolelle. Lisäksi tulisi ottaa huomioon yhdenvertaisuusdirektiivin aikaisempaa täsmällisemmät perusteet suhteettoman rasituksen arvioinnille (ehdotuksen 4 artikla).

— Syrjintään liittyvien oikeussuojakeinojen ja seuraamusten soveltamisalaa tulisi laajentaa siten, että yhdenvertaisuusdirektiivissä tarkoitetut kielletyt syrjintäperusteet tulevat niiden piiriin (ehdotuksen 7-9 artiklat). Suomessa tämä tarkoittaisi erityisesti hyvityksen, sovittelun sekä kieltopäätöksen soveltamisalan laajentamista nykyisestäään.

— Jos yhdenvertaisuusdirektiivin mukaisiin seuraamuksiin säädetään kuuluvaksi myös korvauksen maksaminen syrjinnän uhreille, kuten yhdenvertaisuuslaissa on jo nykyisin tiettyjen tapausten kohdalla säädetty (hyvitys), maksettavalle korvaukselle ei saa aikaisempaan tapaan asettaa ennalta enimmäismäärää (ehdotuksen 14 artikla).

— Tulisi perustaa yhdenvertaisuutta edistäviä toimielimiä torjumaan syrjintää ja edistämään yhdenvertaista kohtelua, kun on kyse uskonnosta tai vakaumuksesta, vammaisuudesta, iästä tai seksuaalisesta suuntautumisesta (ehdotuksen 12 artikla).

Saattaessa direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä olisi arvioitava myös muun muassa sitä, käyttääkö Suomi hyväkseen mahdollisuutta sallia rahoituspalveluiden tarjonnassa (vakuutus- ja pankkipalvelut) suhteelliset erot yksilöiden kohtelussa, jos ikä tai vammaisuus on kyseessä olevan palvelun

osalta keskeinen tekijä riskinarvioinnissa (ehdotuksen 2 artiklan 7 kohta).

Asian tässä käsittelyvaiheessa ei voida vielä arvioida ehdotuksen mahdollisia vaikutuksia sosiaalivakuutukseen. Asiaa selvitetään direktiiviehdotuksen työryhmäkäsittelyn aikana.

Jos yhdenvertaisuusdirektiivi hyväksyttiin ehdotetussa muodossaan, syrjinnän kieltä ja siihen liittyvät oikeussuojakeinot ja seuraamukset laajenisivat koskemaan syrjintää direktiivissä mainituilla perusteilla myös työelämän ulkopuolella. Suomessa on parhailaan käynnissä hanke yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamiseksi, jonka tavoitteet ovat samansuuntaiset kuin direktiiviehdotuksessa. Uudistuksen taustalla on eduskunnan yhdenvertaisuuslain säätämisen yhteydessä hyväksymä lausuma, jossa edellytettiin, että ”hallitus valmistelee esityksen sellaiseksi yhdenvertaisuuslainsäädännöksi, jossa lähtökohtana on suomalainen perusoikeusjärjestelmä ja kaikkien syrjintäperusteiden asettaminen samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin” (EV 95/2003 vp). Uudistusta valmistelevan toimikunnan on määrä antaa ehdotuksensa vuoden 2009 lopussa. Asian mahdollisesta jatkovalmistelusta ja -käsittelystä riippuen ehdotetut muutokset voisivat tulla voimaan aikaisintaan vuonna 2011 tai 2012.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta muun muassa asioissa, jotka koskevat maakunnan ja Ahvenanmaan kuntien virkamiehiä ja työntekijöitä, elinkeinotoimintaa tietyillä aloilla, sosiaalihuoltoa, terveyden- ja sairaanhoitoa sekä opetusta. Vuoden 2005 maakuntalaki syrjinnän ehkäisemisestä Ahvenanmaan maakunnassa perustuu yhteisöjen syrjintä- ja työsyrintädirektiiveihin. Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta säädetään erillisessä maakuntalaissa vuodelta 1989. Vuonna 2006 perustettiin Ahvenanmaan syrjintävaltuutettu, jonka toimivaltaan kuuluu syrjintä etnisen alkuperän, uskonnon tai vakaumuksen, vammaisuuden, iän, seksuaalisen suuntautumisen ja muun vastaavan seikan perusteella. Valtuutetun toimivaltaa on sittemmin laajennettu myös syrjintään sukupuolen perusteella.

4 Taloudelliset ja organisatoriset vaikutukset

Yhdenvertaisuusdirektiivin hyväksyminen ehdotuksen mukaisesti edellyttäisi aikaisempaa laajempia mukauttamistoimia vammaisten henkilöiden yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi (ehdotuksen 4 artikla). Ennakoivien mukauttamistoimien lisäksi työelämän ulkopuolella olisi ryhdyttävä kohtuullisiin mukauttamistoihin erityistapauksissa. Tämä aiheuttaisi lisäkustannuksia sekä julkisella että yksityisellä sektorilla.

Direktiivin hyväksyminen edellyttäisi myös, että syrjinnänvastaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusjärjestelmän soveltamisalaa tarkistetaan. Samassa yhteydessä olisi tarkistettava olemassa olevien yhdenvertaisuusviranomaisten toimenkuvaa. Tällaiset tarkistukset vaatisivat rakenteellisia muutoksia nykyiseen viranomaisorganisaatioon sekä lisävoimavarojen antamista asianomaisille viranomaisille uusien tehtävien hoitamista varten. Pidemmällä aikavälillä nykyisin syrjinnän kohteeksi joutuvien ryhmien laajemmasta osallistumisesta yhteiskunnalliseen elämään olisi kuitenkin odotettavissa myös taloudellista hyötyä.

Useiden etujärjestöjen mukaan direktiiviehdotuksessa käytetyt epäselvät ja tulkinanvaraiset ilmaisut heikentäisivät merkittävästi oikeusvarmuutta. Lisäksi ehdotetut uudet velvoitteet ja syrjinnänvastaisten seuraamusjärjestelmän soveltamisalan laajentaminen voisivat aiheuttaa yrityksille kohtuuttomia kustannuksia. Erityisesti on katsottu, että direktiiviehdotuksen 4 artiklassa tarkoitetut mukauttamisvelvoitteet saattaisivat aiheuttaa aikaisempaa tiukempia vaatimuksia, mikä puolestaan heikentäisi yritysten taloudellisia toimintaedellytyksiä. Mainitut velvoitteet on tästä syystä toivottu kokonaan poistettaviksi ehdotuksesta tai vähintäänkin korjattaviksi tavoitteelliseen muotoon. Toisaalta on katsottu, että mukauttamisvelvoitteet vammaisten henkilöiden liikkumisen helpottamiseksi hyödyttäisivät myös useita muita ihmisryhmiä, esimerkiksi ikäihmisiä ja pienten lasten kanssa liikkuvia. Mukauttamisvelvoitteet voisivatkin kasvavan liikevaihdon kautta vaikuttaa yritysten toimintaan myös myönteisesti.

Ehdotuksen vaikutuksia arvioitaessa on huomattava, että Suomessa on vammaispopulaation voimaansaattamiseksi ja täytännön panemiseksi joka tapauksessa tehtävä tarkistuksia nykyiseen viranomaisorganisaatioon sekä ryhdyttävä vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja syrjinnän poistamiseksi asianmukaisiin toimiin kohtuullisen mukautuksen varmistamiseksi.

5 Asian käsittelyvaiheet

Kansallinen käsittely

Ehdotukseen on saatu ministeriöiden, Ahvenanmaan maakunnan sekä etujärjestöjen kommentteja elokuussa 2008. Lisäksi ehdotusta on käsitelty kirjallisessa menettelyssä oikeudellisten kysymysten jaostossa (EU35), sosiaaliasioiden jaostossa (EU25) sekä maahanmuutto-, turvapaikka- ja kotouttamisasioiden jaostossa (EU6) ja siitä on saatu Valtakunnallisen vammaisneuvoston (VANE) lausunto syyskuussa 2008. EU-asioiden komitea on käsitellyt asiaa kirjallisessa menettelyssä 17.9 ja EU-asioiden ministerivaliokunta kokouksessaan 19.9.2008.

Ehdotuksen käsittely EU:n toimielimissä

Käsittely neuvoston sosiaalityöryhmässä alkoi 18.7.2008. Asiasta käydään yleiskeskustelu työ- ja sosiaaliasioiden neuvostossa 2.10.2008. Puheenjohtajamaan tavoitteena on tähän mennessä ollut poliittisen yhteisymmärryksen tai edistysraportin hyväksyminen työ- ja sosiaaliasioiden neuvostossa 15-16.12.2008.

6 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti komission ehdotukseen, jolla pyritään parantamaan yhdenvertaisuuden toteutumista Euroopan unionissa täydentämällä yhteisön nykyistä syrjinnänvastaista sääntelyä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä tavoitetta turvata kaikille ihmisille mahdollisimman yhdenmukainen vähimmäissuoja syrjintää vastaan riippumatta siitä, millä perusteella ja millä elämäntilalla syrjintää katsotaan tapahtuneen. Eri elämäntilajien ja ryhmien erityisolosuhteet saattavat kuitenkin edellyttää jos-

sakin määrin erilaista sääntelyä, eikä erilainen kohtelu ole aina välttämättä syrjintää.

Yhdenvertaisuusdirektiivi tulisi muotoilla siten, ettei syntyisi tulkinnallista epäselvyyttä siitä, minkälaista kohtelua voidaan pitää hyväksyttävänä erilaisena kohteluna ja toisaalta kiellettynä erilaisena kohteluna eli syrjintänä. Syrjintää kohdanneille tulisi varmistaa yhtäläinen mahdollisuus saada asiassa oikeusturvaa, asiaa koskeva neuvonta ja muu asian-tuntija-apu mukaan lukien.

Yhdenvertaisuusdirektiiviä on tarkasteltava osana yhteisön syrjinnänvastaisen sääntelyn kokonaisuutta. Sääntelyn sisäiseen johdonmukaisuuteen ja selkeyteen tulee kiinnittää huomiota. Tulkintaongelmia aiheuttavien uusien käsitteiden ja määritelmien luomista tulee välttää.

Yhdenvertaisuusdirektiiviä on tarkasteltava myös suhteessa YK:n vammaissopimukseen. Komission ehdotuksen perusteella on epäselvää, mikä on vammaissopimuksen ja direktiivin välinen suhde. Tätä suhdetta tulisi selvittää varmistaen, että direktiiviehdotuksessa käytetyt käsitteet ja muut säännökset ovat sopusoinnussa vammaissopimuksen kanssa.

Huomiota tulisi kiinnittää erityisesti vammaisen henkilön käsitteeseen sekä ennakoivan mukauttamisen ja erityistapauksen edellyttämän mukauttamisen määritelmiin. Näihin määritelmiin sisältyy joustavia ilmaisuja, jotka voivat aiheuttaa tulkintaepäselvyyksiä.

On suositeltavaa, että YK:n vammaissopimuksen vammaisen henkilön määritelmä sisällytettäisiin sellaisenaan direktiiviehdotukseen. Voi myös olla perusteltua muotoilla direktiiviehdotuksen 4 artiklan mukauttamista koskevat säännökset siten, että ne vastaavat vammaissopimuksen määritelmiä ja velvoitteita. Samalla tulisi huolehtia siitä, etteivät mukauttamistoimet aiheuta niihin velvoitteille organisaatioille kohtuutonta taloudellista rasitusta. Tältä osin valtioneuvoston lopullisen kannan arviointiin vaikuttaa komission antama selvitys ehdotuksen vaikutuksista.

Direktiivin edellyttämien lainsäädännöllisten ja viranomaisorganisaatiota koskevien muutosten sekä Suomessa käynnissä olevan yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistushankkeen vuoksi olisi toivottavaa, että direktiivin täytäntöönpanoaika olisi pidempi kuin ehdotetut kaksi vuotta direktiivin antamisesta.