OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto 27.1.2023

Nv Yrsa Nyman

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta; tiistai 31.1.2023 klo 12.15; U 100/2022 vp

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa koskien valtioneuvoston kirjelmää (U 100/2022 vp) eduskunnalle komission ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi sekä neuvoston direktiiviksi tasa-arvoelimiä koskevista normeista.

Yleistä

Euroopan komissio antoi 7.12.2022 ns. tasa-arvopaketin, joka sisältää kaksi ehdotusta:
1) ehdotus (COM(2022) 688 lopullinen) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tasa-arvoelimiä koskevista normeista naisten ja miesten yhdenvertaiseen kohteluun ja yhtäläisiin mahdollisuuksiin työssä ja ammatissa liittyvissä asioissa sekä direktiivin 2006/54/EY 20 artiklan ja direktiivin 2010/41/EU 11 artiklan kumoamisesta (jäljempänä tasa-arvoelimiä koskeva direktiivi) sekä 2) ehdotus (COM(2022) 689 lopullinen) neuvoston direktiiviksi normeista tasa-arvoelimille, jotka toimivat asioissa, jotka koskevat henkilöiden rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumatonta yhdenvertaista kohtelua, uskonnosta tai vakaumuksesta, vammaisuudesta, iästä tai seksuaalisesta suuntautumisesta riippumatonta yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa ja naisten ja miesten yhdenvertaista kohtelua sosiaaliturvaa koskevissa asioissa ja tavaroiden ja palvelujen saatavuuden ja tarjonnan osalta sekä direktiivin 2000/43/EY 13 artiklan ja direktiivin 2004/113/EY 12 artiklan kumoamisesta (jäljempänä direktiivi tasa-arvoelimistä yhdenvertaisuusasioissa).

Koska ehdotusten taustalla vaikuttavat yhdenvertaisen kohtelun edistämiseksi annetut direktiivit, jotka on annettu kahta eri oikeusperustaa ja kahta eri hyväksymismenettelyä käyttäen, on komissio antanut kaksi pääosin yhtenevää ehdotusta, joilla on kaksi eri oikeusperustaa. Eduskunnalle annetussa U-kirjelmässä käsitellään yhteisesti näitä molempia ehdotuksia.

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

EU-direktiiveistä säännöksiä tasa-arvoelimistä on direktiiveissä 2006/54/EY (miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa annettu direktiivi, jäljempänä työelämän tasa-arvodirektiivi), 2010/41/EU (miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen soveltamisesta itsenäisiin ammatinharjoittajiin annettu direktiivi, jäljempänä itsenäisiä ammatinharjoittajia koskeva tasa-arvodirektiivi), 2000/43/EY (rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta annettu direktiivi, jäljempänä syrjintädirektiivi) ja 2004/113/EY (miesten ja naisten yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta tavaroiden ja palvelujen saatavuuden ja tarjonnan alalla annettu direktiivi, jäljempänä tavaroita ja palveluita koskeva tasa-arvodirektiivi).

Uudet säännökset koskisivat myös yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista annetun direktiivin (2000/78/EY, jäljempänä työsyrjintädirektiivi) ja miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen asteittaisesta toteuttamisesta sosiaaliturvaa koskevissa kysymyksissä annetun direktiivin (79/7/ETY, jäljempänä sosiaaliturvaa koskeva tasa-arvodirektiivi) soveltamisalaa. Nämä direktiivit eivät sisällä tasa-arvoelimiä koskevia säännöksiä. Tasa-arvoelimistä annettaisiin kaksi uutta direktiiviä, joissa kootaan yhteen kaikki tasa-arvoelinten tuloksellisen toiminnan kannalta merkitykselliset säännökset edellä mainittujen yhdenvertaista kohtelua koskevien direktiivien soveltamisalaan kuuluvien perusteiden ja alojen osalta.

Ehdotusten tavoitteet ja keskeinen sisältö

Ehdotusten tavoitteena on luoda Euroopan unionin tasa-arvoelimille entistä vahvemmat puitteet yhdenvertaisen kohtelun ja yhtäläisten mahdollisuuksien edistämiseksi ja kaikenlaisen syrjinnän torjumiseksi eri yhdenvertaisuus- ja tasa-arvodirektiiveissä vahvistetuilla aloilla. Tavoitteena on vahvistaa tasa-arvoelimiä koskevat normit, joissa käsitellään niiden toimeksiantoa, tehtäviä, riippumattomuutta, rakennetta, toimivaltaa, saavutettavuutta ja resursseja, jotta varmistetaan, että ne voivat muiden toimijoiden ohella edistää tuloksellisesti yhdenvertaisuus- ja tasa-arvodirektiivien täytäntöönpanoa, avustaa tuloksellisesti syrjinnän uhreja oikeussuojan saamisessa sekä edistää yhdenvertaista kohtelua ja ennaltaehkäistä syrjintää.

Direktiiviehdotuksilla on tarkoitus vahvistaa tasa-arvoelimiä koskevat EU-normit, joissa käsitellään elinten toimeksiantoa, tehtäviä, riippumattomuutta, rakennetta, toimivaltaa, saavutettavuutta ja resursseja. Direktiiviehdotukset perustuvat pitkälti komission tasa-arvoelimiä koskevan suosituksen 2018/951 (komission suositus (EU) 2018/951, annettu 22 päivänä kesäkuuta 2018, tasa-arvoelimiä koskevista normeista) soveltamisesta saatuihin kokemuksiin sekä muista lähteistä saatuihin tietoihin.

Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön sekä oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Direktiiviehdotuksissa tarkoitettuina yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoeliminä voidaan pitää yhdenvertaisuusvaltuutettua, tasa-arvovaltuutettua sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaa. Edellä mainittuja viranomaisia koskeva sääntely vastaa pitkälti direktiiviehdotuksiin sisältyviä vaatimuksia, kun huomioi myös yhdenvertaisuuslain muutos, joka tulee voimaan 1.6.2023.

Ehdotusten perusteella olisi kuitenkin tarkistettava kansallista lainsäädäntöä joiltakin osin. Esimerkiksi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan asemaa tulisi arvioida elinten riippumattomuutta edistävien kriteereiden näkökulmasta, erityisesti organisatorisesta näkökulmasta. Ehdotukset edellyttäisivät tasa-arvovaltuutetun toimivallan laajentamista, jotta valtuutetulla olisi nykyistä laajempi toimivalta avustaa syrjinnän uhreja ja toimivaltaa antaa lausuntoja tuomioistuimelle. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on jo tällä hetkellä toimivalta antaa edellä tarkoitettuja lausuntoja ja tasa-arvovaltuutettua laajempi oikeus avustaa syrjinnän uhreja. Edelleen valtuutettuja koskeviin lakeihin tulisi lisätä uusi säännös, jonka mukaan tutkimuksia ei aloiteta tai jatketa samaan asiaan liittyvän oikeudenkäyntimenettelyn ollessa vireillä.

Ehdotukset edellyttäisivät myös alustavan arvion mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun ja tasa-arvovaltuutetun toimistojen sisäisen rakenteen muuttamista sekä valtuutettujen toimintatapojen ja menettelysääntöjen tarkistamista. Valtioneuvoston olisi hyväksyttävä strategia, jolla lisätään yleisön tietoisuutta direktiiveissä säädetyistä oikeuksista sekä kyseisten elinten olemassaolosta ja niiden tarjoamista palveluista kaikkialla niiden alueella kiinnittäen erityistä huomiota syrjinnän vaarassa oleviin henkilöihin ja ryhmiin.

Oikeusministeriö katsoo valtioneuvoston kannan mukaisesti, että esitysten oikeusperustat ovat asianmukaiset ja että ehdotukset ovat toissijaisuusperiaatteen mukaisia.

Alustavan arvion mukaan yleisesti ottaen ehdotettua sääntelyä tasa-arvoelimiä koskevista vähimmäisvaatimuksista voidaan pitää myös suhteellisuusperiaatteen mukaisena. Ehdotetuissa direktiiveissä on kuitenkin useita varsin yksityiskohtaisia säännöksiä menettelystä tasa-arvoelimessä sekä esimerkiksi todistelun huomioimisesta oikeudenkäynneissä, jotka kaventavat jäsenvaltioiden harkintavaltaa direktiivin toimeenpanossa. Nämä ehdotukset saattavat muodostua ongelmallisiksi suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta. Asiaa arvioidaan tarkemmin ehdotusten jatkovalmistelun kuluessa.

Esimerkiksi ehdotusten artiklan 9 alakohtaan 4 sisältyvä kielto käyttää oikeudenkäynnissä todisteena sellaisia tietoja, jotka tasa-arvoelin on saanut syrjintäasiaa selvittäessään, vaikeuttaisi tasa-arvoelinten toimimista oikeudenkäynnissä syrjinnän uhrin avustajana. Sääntely voisi johtaa esimerkiksi siihen,

että se kannustaisi uhrin avustamisen sijaan syrjintäasiaa selvittänyttä tasa-arvoelintä toimimaan amicus curiae- ominaisuudessa antaen lausuntoja tuomioistuimelle, sillä silloin se voisi lausunnossaan käyttää syrjintäasiaa selvittäessään saamiaan tietoja, toisin kuin avustajan roolissa. Tämän seurauksena syrjinnän uhri joutuisi itse esimerkiksi kantamaan oikeudenkäynnistä aiheutuvan kuluriskin. Sääntelyn tavoitteet olisi todennäköisesti mahdollista toteuttaa vähemmän yksityiskohtaisella sääntelyllä, esimerkiksi säätämällä yleisemmällä tasolla menettelyssä noudatettavista periaatteista.

Valtioneuvoston kanta tiivistetysti

Tarkemmilta osin oikeusministeriö viittaa valtioneuvoston kirjelmään U 100/2022 vp.

Valtioneuvoston kannan mukaisesti oikeusministeriö suhtautuu myönteisesti ehdotuksen tavoitteisiin ja pitää niiden sisältöä pääosin hyväksyttävänä. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskevia direktiivejä pyritään panemaan täytäntöön entistä tehokkaammin ja että syrjinnän uhreja avustetaan tehokkaasti oikeussuojan saamisessa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että yhdenvertaista kohtelua edistetään ja syrjintää ennaltaehkäistään. Ehdotuksiin sisältyvää yksityiskohtaista prosessioikeudellista sääntelyä ei kuitenkaan voida nyt ehdotetussa muodossa kaikilta osin hyväksyä.

Oikeusministeriö katsoo valtioneuvoston kannan mukaisesti, että ehdotusten jatkovalmistelussa on tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että sääntely on riittävän yleisellä tasolla ja kunnioittaa jäsenvaltioiden erilaisia oikeusperinteitä ja mahdollistaa tasa-arvoelinten toiminnan jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmään soveltuvilla tavoilla. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelinten itsenäistä toimintaa ei tule rajoittaa liian yksityiskohtaisilla menettelysäännöksillä. Direktiivien jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota myös siihen, että sääntely on riittävän selkeää ja täsmällistä.

Oikeusministeriö pitää valtioneuvoston kannan mukaisesti toivottavana, että direktiiviehdotukset pysyvät neuvotteluissa mahdollisimman saman sisältöisinä ja että elimille asetettavat vähimmäisvaatimukset pysyvät käsittelyn aikana samana.

Ehdotusten käsittely neuvostossa

Direktiiviehdotuksia on tähän mennessä käsitelty EU:n neuvoston sosiaaliasioiden työryhmässä (SQWG) kaksi kertaa. Ensimmäinen varsinainen neuvottelu järjestetään 7.2.2023.