



YHDENVERTAISUUS- JA TASA-ARVO-
LAUTAKUNTA
PL 27
FI-00023 Valtioneuvosto

DISKRIMINERINGS- OCH
JÄMSTÄLLDHETSÄMNDEN
PB 27
FI-00023 Statsrådet

NATIONAL NON-DISCRIMINATION AND
EQUALITY TRIBUNAL OF FINLAND
P.O. BOX
FI-00023 Government

Pöytäkirjanote

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan jaoston istunnon pöytäkirja 6/2018

Aika: 18.6.2018 klo. 15.10 – 17.30

Paikka: Ratapihantie 9, 2 krs.

Läsnä:

Tuomas Ojanen puheenjohtaja

Riitta-Maija Jouttimäki jäsen

Merja Heikkonen jäsen

Pirkko Mahlamäki jäsen

Husein Muhammed jäsen

Juhani Kortteinen pääsihteerinä (esitteli esityslistan kohdat 5., 8., 9., 10. ja 11.)

Hanna Kiiskinen esittelijänä (esitteli esityslistan kohdat 4., 6. ja 7.)

Käsiteltävät asiat:

1. Istunnon avaus
2. Istunnon laillisuus ja päätösvaltaisuus
3. Esityslistan hyväksyminen

LAUSUNTOASIAT

9. Aluehallintoviraston lausuntopyyntö, Dno. YVTItk 455/2018

Esittelijän esitys

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan lausunto 18.6.2018, Dno. YVTItk 455/2018

Lausuntopyyntö 19.4.2018, Aluehallintovirasto, Etelä-Suomi, työsuojelun vastuualue, Dnro. ESAVI/7013/05.13.07.01/2018.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue on pyytänyt yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan lausuntoa seuraavasti

Voiko työntekijän tai työnhakijan erilainen kohtelu olla oikeutettua, jos työntekijän asettama kelpoisuusvaatimus perustuu lakiin tai valtioneuvoston asetukseen.

Lausuntoa pyydetään ainoastaan välittömän syrjinnän näkökulmasta, eikä lautakunnan tarvitse ottaa kantaa yhdenvertaisuuslain 13 §:n välillisen syrjinnän tulkintaan.

Lausunnon pyytjä kuvaa ongelmaa seuraavan esimerkin valossa

Eurooppa -koulun henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella (VnA 15/2008):

11 §

Opetushenkilöstön kielitaitovaatimukset

Opettajalta edellytetään oman äidinkiellensä ja lisäksi vähintään yhden koulun kieliosaston kielen riittävää suullista ja kirjallista hallintaa.

Esikoulun ja alakoulun opettajalta, äidinkielen aineenopettajalta sekä ensimmäisen vieraan kielen opettajalta edellytetään, että opetuskieli on opettajan äidinkieli. Muiden oppiaineiden opettajilta edellytetään riittävää opetuksessa käytettävän kielen suullista ja kirjallista hallintaa.

Käytännön tilanteissa (työhönotto) työnantaja on edellyttänyt äidinkieltä, ei äidinkielen tasoista osaamista.

Lausuntoa pyydetään yleisellä tasolla, ja lautakuntaa pyydetään ottamaan kantaa alla erikseen esitettyihin kysymyksiin.

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 22 §:n 3 momentin mukaan työsuojeluviranomainen voi pyytää yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalta lausunnon yhdenvertaisuuslain tulkinnasta ja soveltamisesta.

1. Työsuojeluviranomaisen käsityksen mukaan yhdenvertaisuuslain 11 §:n erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteet eivät tule sovellettavaksi työelämässä. Voiko kieleen perustuvaa erilaista kohtelua oikeuttaa muulla kuin 12 §:ssä säädetyillä perusteilla työssä ja työhön otettaessa?

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) tulkinnassa tulee ottaa huomioon, että sitä koskevaa hallituksen esitystä (HE 19/2014 vp.) muutettiin oleellisesti eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunnan hallituksen esityksestä antaman lausunnon (PeVL 31/2014 vp.) perusteella. Perustuslakivaliokunta huomautti (PeVL 31/2014 vp., s. 8), että hallituksen esitykseen sisältyneet ehdotukset tarjosivat syrjintää vastaan vain direktiivien mukaisen vähimmäissuojan, mikä olisi merkinnyt syrjintäsuojan heikkenemistä verrattuna aiempaan yhdenvertaisuuslakiin (21/2004). Tämän johdosta, jotta suoja syrjintää vastaan ei yleisesti heikkenisi, työelämää koskevat oikeuttamisperusteet koottiin omaksi kokonaisuudekseen yhdenvertaisuuslain 12 §:ään, joka antaa vain direktiiveissä edellytetyn vähimmäistason mukaisen suojan työelämässä esiintyvää syrjintää vastaan. Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvolautakunnan mietinnössä (TyVM 11/2014 vp., s. 11) todetaan selvästi, että työelämää koskevat oikeuttamisperusteet kootaan yhdenvertaisuuslain 12 §:ään.

Edelleen eduskunnan työelämä- ja tasa-arvolautakunnan mietinnöstä (TyVM 11/2014 vp., s. 11) käy selväksi, että erilaisen kohtelun oikeuttaminen työelämässä muutoin kuin työtehtävien laatua ja niiden suorittamista koskevaan todelliseen ja ratkaisevaan vaatimukseen perustuen, on sallittua vain kahdessa poikkeustapauksessa, joina laissa mainitaan ikä ja asuinpaikka laissa kvalifioiduin lisäedellytyksin.

Lisäksi yhdenvertaisuuslain tulkinnassa tulee ottaa huomioon, että sillä toimeenpannaan Euroopan unionin työsyryntädirektiivi (2000/78/EY) sekä etniseen alkuperään perustuvaa syrjintää koskeva direktiivi (2000/43/EY). Näissä direktiiveissä ei ole muita työelämää koskevia oikeuttamisperusteita kuin mitä on yhdenvertaisuuslain 12 §:ssä.

Edellä selostetuin perustein yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, ettei erilaista kohtelua työssä ja työhön otettaessa voida oikeuttaa kielen perusteella, ellei kyse ole yhdenvertaisuuslain 12 §:n mukaisesta oikeuttamisperusteesta.

2. Arvioitaessa yhdenvertaisuuslain 12 §:n soveltumista esimerkitapaukseen, voidaanko laissa tai asetuksessa esitettyä kielitaitovaatimusta pitää yhdenvertaisuuslain tarkoittamana työtehtävien laatua ja niiden suorittamista koskevana todellisena ja ratkaisevana vaatimuksena? Tuleeko lautakunnan käsityksen mukaan antaa merkitystä sille, onko kyse lain tai asetuksen tasoisesta säännöksestä?

Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain (1463/2007) 5 §:n 2 momentin mukaan koulun opetus jakaantuu kieliosastoihin ja lain 38 §:n mukaan koulun opetushenkilöstön kelpoisuusvaatimuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Asetuksen 11 §:n 1 momentin mukaan opettajalta edellytetään oman äidinkielsensä ja lisäksi vähintään yhden koulun kieliosaston kielen riittävää suullista ja kirjallista hallintaa ja 2 momentin mukaan esikoulun ja alakoulun opettajalta, äidinkielen aineenopettajalta sekä ensimmäisen vieraan kielen opettajalta edellytetään, että opetuskieli on

opettajan äidinkieli. Muiden oppiaineiden opettajilta edellytetään riittävää opetuksessa käytettävän kielen suullista ja kirjallista hallintaa.

Ottaen huomioon Helsingin eurooppalaisen koulun opetuksen monikielisyyden, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että edellä selostettuja valtioneuvoston asetuksen kielitaitovaatimuksia voidaan pitää yhdenvertaisuuslain 12 §:ssä tarkoitettuina työtehtävien laatua ja niiden suorittamista koskevinä todellisina ja ratkaisevinä vaatimuksina. Lautakunta katsoo, että asetuksen 2 momentin äidinkieltä koskevalla lisäedellytyksellä korostetaan kielenosaamista siten, että siinä tarkoitetaan äidinkielen tasoista osaamista.

Perustuslain (731/1999) 107 §:n mukaan, jos asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Perustuslain 80 §:n 1 ja 2 momentin säännökset rajoittavat suoraan viranomaismääräysten sisältöä samoin kuin valtuussäännösten tulkintaa. Viranomaismääräyksellä ei siten voida säätää yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista eikä muista lain alaan kuuluvista asioista. (PeVL 34/2012 vp, s.3)

Lautakunta toteaa, että sama koskee luonnollisesti myös asetuksen soveltamiskäytäntöä, eli sitä ei saa soveltaa perustuslain kanssa ristiriidassa olevalla tavalla. Jos näin olisi tapahtunut, viranomaisen tulisi muuttaa soveltamiskäytäntöään.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa lisäksi, että yhdenvertaisuuslain soveltamisala on yleinen, joten se on syrjintäasioissa sovellettavissa ensisijaisesti suhteessa muuhun lainsäädäntöön. Lisäksi tulee ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan korostaneen yhdenvertaisuuslain säätämisen yhteydessä, että perustuslain yhdenvertaisuussäännöstä on sovellettava samanaikaisesti alemman tasoisten normien kanssa (PeVL 31/2014 – HE 19/2014 vp, s. 7).

3. Jos lautakunnan käsityksen mukaan lainsäädännön kirjaus ei voi olla itsessään todellinen ja/tai ratkaiseva vaatimus, salliiiko yhdenvertaisuuslain 12 §:n säännös muutoin työnantajan noudattaa muualla lainsäädännössä mainittua työ- tai virkasuhteelle säädettyä kielitaitoedellytystä?

Yhdenvertaisuuslain 12 §:n 1 momentissa edellytetään erilaisen kohtelun oikeuttamiseksi työsuhteessa tai työhön otettaessa paitsi, että kyseessä on työtehtävien laatua ja niiden suorittamista koskeva todellinen ja/tai ratkaiseva vaatimus, myös nimenomaisesti, että kohtelun on oltava oikeasuhtaista oikeutettuun tavoitteeseen pääsemiseksi. Jos kielitaitoedellytys ei ole tarpeen sen vuoksi, että sama tavoite voitaisiin saavuttaa jollakin muulla, yhdenvertaisen kohtelun kanssa paremmin sopusoinnussa olevalla keinolla,

yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, ettei se ole oikeasuhtainen oikeutettuun tavoitteeseen pääsemiseksi.

Perustuslakivaliokunta totesi (PeVL 31/2014 vp., s. 7), että erilaisen kohtelun perustuminen lakiin ei yksinään täytä perustuslaista, kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista ja EU -oikeudesta juontuvia syrjinnän kiellon vaatimuksia, joten syrjinnän kiellon ulkopuolelle ei voida rajata kaikkia tilanteita, joissa erilainen kohtelu perustuu lakiin.

Edelleen perustuslakivaliokunta totesi (PeVL 31/2014 vp., s.8), että erilaisen kohtelun sallimiselle tulee kaikissa tapauksissa olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät syyt ja korosti (s. 7), että erilaisen kohtelun perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti perustuslain syrjintäkieltosäännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo edellä selostetuilla perusteilla, että työnantaja voi noudattaa muualla lainsäädännössä mainittua työ- tai virkasuhteelle säädettyä kielitaitoedellytystä vain sillä edellytyksellä, että kyse on yhdenvertaisuuslain 12 §:ssä tarkoitettua työtehtävien laatua ja niiden suorittamista koskevasta todellisesta ja ratkaisevasta vaatimuksesta ja, että kohtelu on oikeasuhtaista oikeutettuun tavoitteeseen pääsemiseksi.

4. Voidaanko asian arvioinnissa antaa merkitystä sille, että äidinkieli on määritelmällisesti henkilön omaan ilmoitukseen liittyvä väestötietojärjestelmän rekisteröintitieto, jonka henkilö voi halutessaan muuttaa?

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, ettei ilmoituksenvarainen kirjaus henkilön äidinkielestä välttämättä merkitse, että työnhakija osaisi kieltä äidinkielen tasoisesti tai lainkaan.

Kielitaidon todellisen äidinkielentasoisuuden osoittamiseksi tarvitaan muuta lisäselvitystä henkilön äidinkieleksi ilmoittamansa kielen osaamisesta. Saattaa esimerkiksi esiintyä tilanteita, joissa henkilöllä on ollut tietty äidinkieli lapsena, mutta maastamuuton jälkeen se ei enää vuosien kuluttua vastaakaan aikuisen normaalia äidinkielen osaamista.

Edellä selostettu huomioon ottaen lautakunta katsoo, että sellainen kielitaitovaatimus, joka perustuu ilmoituksenvaraisen äidinkielen perusteella kaavamaisesti oletettuun äidinkielen tasoiseen kielenhallintaan, saattaa työnhaku- ja/tai työhönottotilanteessa asettaa kielitaidoltaan samantasoiset henkilöt perusteelta eri asemaan siten, ettei kyse ole työtehtävien laatua ja niiden suorittamista koskevasta todellisesta ja ratkaisevasta vaatimuksesta. Samoin kieltä tosiasiallisesti paremmin osaava ei-äidinkielinen voi joutua epäsuotuisampaan asemaan kuin kieltä heikommin taitava ilmoituksenvaraisesti äidinkielinen henkilö.

Lautakunta toteaa, että äidinkieltä koskevan kielitaitovaatimuksen kaavamainen soveltaminen saattaa johtaa syrjivään lopputulokseen työnhaku- ja/tai työhönottotilanteessa.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan päätös

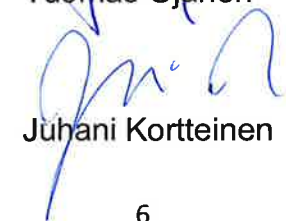
Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan päätti hyväksyä esittelijän esityksen.

Puheenjohtaja



Tuomas Ojanen

Pääsihteeri



Juhani Kortteinen