

Tämä asiakirja on muunnettu sähköiseen muotoon käyttämällä kuvanlukijalaitetta. Asiakirja on toimitettu vastaamaan asiasisällöltään alkuperäistä asiakirjaa. Teknisistä syistä asiakirjaan on saattanut jäädä satunnaisia puutteita.

## ASiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 135/2002 vp Perjantai 31.1.2003 kello 09.00

4. HE 269/2002 vp laiksi yhdenvertaisuuden turvaamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Olli Mäenpää

31.1.2003

## Perustuslakivaliokunnalle

### Hallituksen esitys laiksi yhdenvertaisuuden turvaamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (269/2002 vp)

#### Soveltamisala (2 §)

Kuten työ- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnosta (TyVL 24/2002 vp) hyvin käy ilmi, lakiehdotukseen sisältyy säännöksiä, jotka johtavat eri syrjäntäperusteiden erilaiseen merkitykseen muun muassa valvonnan ja oikeusturvan kannalta. Tällainen epäyhdenmukaisuus ei ole suotavaa yhdenvertaisuuden turvaamiseen tähtäävässä laissa.

#### Menettely, jota ei ole pidettävä syrjintänä (6 §)

Säännöksen 1 momentin 2 kohta on kirjoitettu siten, että muut kuin siinä mainitut erilaisen kohtelun tilanteet olisivat aina laissa kiellettyä syrjintää. Tältä osin on ongelmallista, että 2 kohta koskee vain työtehtävien laatua ja työtehtävien suorittamista. Säännöksen soveltamisala on varsin suppea, kun sitä vertaa 2 §:n soveltamisalapykälään. Jos 2 kohtaa sovelletaan siten kuin se on kirjoitettu, ei yleensä olisi mahdollista ottaa huomioon, että perustuslain 6 §:n 2 momentti kieltää syrjinnän "ilman hyväksyttävää perustetta".

Mainitun perusoikeussäännöksen esitöissä todetaan nimenomaan, että säännös ei kiellä kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä. Olennaista on sen sijaan, onko erottelulle hyväksyttäviä perusteita perusoikeusjärjestelmän kannalta arvioituna. Esimerkkinä tällaisesta ikään perustuvasta erityiskohtelusta on muun muassa nuorten henkilöiden erityiskohtelu rikosoikeudellisessa sääntelyssä. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että tällaiselle erityiskohtelulle on hyväksyttävä peruste, koska tarkoituksena on ehkäistä uusia rikoksia ja edistää tekijän sosiaalista selviytymistä (PeVL 59/2001 vp).

On ajateltavissa runsaasti vastaavanlaisia erityisiä perusteita, joilla voi olla merkitystä esimerkiksi lakiehdotuksen 2 §:ssä mainituissa ammatin tai elinkeinon harjoittamisessa, ammattikoulutuksessa, sosiaali- ja terveyspalveluissa tai asumisen järjestämisessä. Lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan myös tällaisten hyväksyttävien erityisperusteiden huomioon ottaminen olisi aina syrjintää. Ehdotettu sääntely ei siten mukaudu perustuslain 6 §:n 2 momentin lähtökohtiin, vaan rajoittaa kyseisen säännöksen soveltamisalaa suhteettomasti.

Positiivisen erityiskohtelun mahdollistava säännös sisältyy pykälän 2 momenttiin. Jo perusoikeussäännösten uudistamisen yhteydessä todettiin, että yhdenvertaisuussäännös ei estä

tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän (esimerkiksi naiset, lapset, vähemmistöt) asemaa ja olosuhteita parantavia toimia." (HE 309/1993 vp, 44) Myös hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa kiinnitetään huomiota tähän näkökohtaan asianmukaisella tavalla. Perusteluissa esitetyt kriteerit on otettava huomioon positiivista erityiskohtelua toteutettaessa.

Maija Sakslin  
31.1.2003

## Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona hallituksen esityksestä 269/2002 vp laiksi yhdenvertaisuuden turvaamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta esitän kohteliaimmin seuraavaa.

### Yhdenvertaisuuden edistäminen

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki yhdenvertaisuuden turvaamisesta. Lailla ja siihen liittyvillä eräiden muiden lakien muutoksilla toimeenpannaan kansallisesti rodusta ja etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta sekä yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista annetut direktiivit. Direktiivit perustuvat EY:n perustamissopimuksen 13 artiklaan, jonka mukaan neuvostolla on toimivalta toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sukupuoleen, rotuun, etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän torjumiseksi. Ehdotuksen kannalta merkityksellinen on lisäksi EY:n perustamissopimuksen 12 artikla, jonka mukaan ketään ei saa syrjiä kansalaisuuden perusteella. Tämän on tulkittu tarkoittavan vain EU:n kansalaisia.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Alkuperällä tarkoitetaan säännöksessä kansallista, etnistä ja yhteiskunnallista alkuperää. Perusoikeuksien yleisten oppien mukaan perusoikeuden rajoitusten tulee perustua lakiin.

Ehdotetun yhdenvertaisuuden turvaamisesta annetun lain 1 §:n mukaan lain tavoitteena on edistää ja turvata yhdenvertaisuuden toteutumista ja ehkäistä syrjintää eri yhteiskuntaelämän alueilla. Siten lakia soveltavat käytännössä hyvin erilaisilla lainsoveltamis- ja -tulkintavalmiuksilla varustetut ihmiset. Tämä asettaa lain ymmärrettävyydelle erityisen korkeat vaatimukset. Kun lisäksi on kysymys perustuslakimme ehkä keskeisimmästä ja soveltamisalaltaan kattavimmasta perusoikeudesta, joka on turvattu myös lukuisissa ihmisoikeussopimuksissa, olisi lain laatimisessa tullut ottaa paljon paremmin huomioon kansallinen vakiintunut yhdenvertaisen kohtelun ja syrjinnän kiellon tulkintakäytäntö. Perustuslakivaliokunta painotti lausunnossaan PeVL 8/2000 vp, että direktiivin täytäntöönpano ei saa missään olosuhteissa olla perusteena syrjinnän vastaisen suojan heikentämiseen. Nyt käsiteltävänä oleva ehdotus on monilta osin niin sekava ja puutteellinen, että vaarana on, että se pikemminkin aiheuttaa eriarvoisuutta ja syrjintänä pidettävää erilaista kohtelua, kuin estää sitä. Esitys on ongelmallinen perustuslain 22 §:n julkisen vallan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamista koskevan vaatimuksen kannalta, vaikka tarkoitus onkin edistää perusoikeuksien toteutumista.

Työ- ja tasa-arvovaliokunta huomautti lakiehdotuksesta perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa 24/2002 vp, että lain valmistelussa olisi tullut määritellä kansallinen tavoitetaso ja pyrkiä siihen samalla kuin olisi varmistettu direktiivien asettamien vaatimusten täytyminen. Tällainen vähimmäistavoitetaso on määritelty perustuslaissamme ja konkretisoitu sen tulkinnoissa. Valitettavasti ehdotus on kuitenkin ensisijaisesti rakennettu yhteisön oikeuden pohjalle, mikä on johtanut pitkän kansallisen perusoikeuksien tulkintaperinteen näkökulmasta outoihin ratkaisuihin. Näitä ovat sääntelyn eriytyminen eri syrjintäperusteiden perusteella ja sallittujen erottelujen hyvin suppea käsittely. Ratkaisut ovat outoja senkin vuoksi, että direktiivejä käytetään EU:ssa sääntelyinstrumentteina juuri sen vuoksi, että kukin jäsenvaltio voi kansallisesti toteuttaa direktiivin tavoitteet tavalla, joka parhaiten sopii sen omaan oikeusjärjestelmään.

## Asiallinen soveltamisala

Perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen kannalta on ongelmallista, että koko sosiaalisektoria näyttäisi 2 §:n 2 momentin mukaan koskevan vain etniseen alkuperään perustuva syrjinnän kieltö. Erityisesti kun kysymyksessä on uusi yleislaki, ratkaisu on omiaan luomaan käsityksen siitä, että ihmisten asettaminen muulla lain 1 §:ssä mainitulla perusteella eri asemaan sosiaalialalla ei olisikaan syrjintää. Myös sosiaalisen suojelun, sosiaaliturvan, terveydenhuollon, koulutuksen ja asumisen aloilla tapahtuvassa toiminnassa eri asemaan asettaminen 1 §:ssä mainituilla perusteilla voi olla kiellettyä syrjintää, ellei eri asemaan asettamiselle ole hyväksyttävää lakiin perustuvaa perustetta. Tämä tulisi käydä ilmi selkeästi tästä laista.

## Kansalaisuuteen perustuva syrjintä

Lain tarkoitus on kieltää syrjintä alkuperän perusteella (1 §), lakia sovelletaan lisäksi etnisen alkuperän perusteella tapahtuvaan syrjintään (2 §:n 2 momentti) mutta lakia ei sovelleta kansalaisuuteen perustuvaan erilaiseen kohteluun (3 §:n 1 momentin 2 kohta). Suomen perustuslakia on tulkittu siten, että se kieltää kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän. EY:n perustamissopimus kieltää EU:n kansalaisten syrjinnän kansalaisuuden perusteella. Ehdotettu ratkaisu, jonka mukaan lakia ei lainkaan sovelleta kansalaisuuteen perustuvaan erilaiseen kohteluun on omiaan luomaan sen virheellisen käsityksen, että kansalaisuuden perusteella tehdyt erottelut eivät olisikaan lähtökohtaisesti syrjintää, vaikka tätä toki ei ole tarkoitettu.

## Yhdenvertaisuussuunnitelma

Ehdotetun 4 §:n 2 momentin mukaan velvollisuus yhdenvertaisuussuunnitelman laatimiseen koski ainoastaan etnisen yhdenvertaisuuden edistämistä. Yhdenvertaisuussuunnitelman laatimisvelvoitteen rajoittaminen koskemaan vain etnisen yhdenvertaisuuden edistämistä on vaikeasti yhteensovittavissa yleisen yhdenvertaisuusperiaatteen ja perustuslain 22 §:n perus- ja ihmisoikeuksien edistämismittävyyden kanssa. Valtiosääntöisesti ongelmaton ei myöskään ole se, että suunnitelman laatimisvelvoite ei koski viranomaiseen rinnastettavia, julkista hallintotehtävää hoitavia yksityisiä toimijoita. Säännöstekstin perusteella velvoite ei ilmeisesti koski työeläkejärjestelmiä ja lakisääteistä tapaturma- ja ammattitautivakuutusta toimeenpanevia vakuutusyhtiöitä eikä lakisääteistä sosiaaliturvaa toimeenpanevia kassoja. Kuitenkin lain 2 §:n mukaan lakia sovelletaan etnisen alkuperän perusteella tapahtuvaan syrjintään, kun kysymyksessä on sosiaaliturvaetuudet tai muut sosiaalisin perustein myönnettävät tuet, alennukset ja etuudet.

Ehdotus jättää tärkeimmän osan työhön perustuvaa sosiaaliturvaa velvollisuuden ulkopuolelle. Rajausta ei voi siksi pitää etnisen syrjinnän torjumisen kannalta merkitykseltään vähäisenä.

### Suhteellisuusperiaate

Ehdotetun yhdenvertaisuuskin 6 §:n mukaan menettelyä ei ole pidettävä syrjivänä, jos tavoitteena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttaminen. Positiivisen erityiskohtelun tulee perustuslakivaliokunnan aikaisemman kannanoton mukaan olla tilapäistä ja suhteellisuusperiaatteen mukaista (PeVL 8/2000 vp). Kumpikaan näistä ehdoista ei ilmene laista. Suhteellisuusperiaatteeseen tulisi olla viittaus myös 5 §:n 2 kohdassa.

### Valvonta

Ehdotetussa 10 §:ssä säädetään lain valvonnasta. Suhde yhtäältä eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin ja toisaalta lain tarkoittamien työsuojeluviranomaisten ja vähemmistövaltuutetun välillä ei ole aivan selkeä. Lainvalvojien toimivalta ei ulotu yksityiseen toimintaan, mutta kylläkin julkisen vallan käyttöön. Tässä toiminnassaan myös yksityiset toimijat voivat kuulua heidän toimivaltaansa.

Helsingissä 31 päivänä tammikuuta 2003

Maija Sakslin