

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 Valtioneuvosto

Lausuntopyyntöne 12.2.2010, OM 12/42/2006

### Yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamista koskeva toimikunnan mietintö

Oikeusministeriön lausuntopyyntö on osoitettu kunnalliselle työmarkkinalaitokselle. Kunnallinen työmarkkinalaitos, joka kuuluu osana Suomen Kuntaliitto ry:hyn, toimii kuntien ja kuntayhtymien edunvalvojana työmarkkina-asioissa. Kunnallinen työmarkkinalaitos on antanut lausunnon toimikunnan mietinnöstä yhdessä muiden työmarkkinajärjestöjen kanssa siltä osin kuin mietinnössä on kysymys työelämään liittyvistä asioista.

Kuntien ja kuntayhtymien viranomaistoimintaan liittyvistä asioista Suomen Kuntaliitto ry ja Kunnallinen työmarkkinalaitos toteavat yhdessä seuraavaa.

#### Esityksen vaikutusten arviointi

Yhdenvertaisuuslain uudistamisella on merkittäviä vaikutuksia kuntien ja kuntayhtymien toimintaan. Yhdenvertaisuustoimikunnan mietinnössä vaikutusten arviointi kuntien kannalta on täysin riittämätön. Kunnille ja kuntayhtymille ehdotetaan säädettäväksi merkittäviä uusia velvoitteita, joiden vaikutukset sekä toiminnalliselta että taloudelliselta kannalta tulee arvioida huomattavasti laajemmin kuin nyt on tehty. Lainsäädännön valmistelussa asiaa ei voida ohittaa toteamalla, että asia on vaikeasti arvioitavissa ja kustannuksia on mahdotonta arvioida. Kunnat ja kuntayhtymät eivät tässä suhteessa eroa niin merkittävästi yritystoiminnasta, että arviota ei voitaisi tehdä samassa laajuudessa kuin yritysvai-  
kutusten osalta.

Pidämme tärkeänä, että esityksen jatkovalmistelussa vaikutusarviointia kuntien ja kuntayhtymien talouteen ja toimintaan tulee selvittää kattavasti.

Lain yleisperusteluissa todetaan, että suunnitteluvollisuuden laajentamisella koskemaan etnisen alkuperän lisäksi myös muita laissa tarkoitettuja syrjäntäperusteita, tuo jonkin verran lisäkustannuksia viranomaisille. Säännöksissä asetettiin edistämivelvoitteet erikseen viranomaisille, koulutuksen järjestäjille sekä työnantajille. Kuntien ja kuntayhtymien osalta tulisivat sovellettavaksi kaikki velvoitteet. Vaikka esityksen 7 ja 8 §:n perusteluissa viitataan mahdollisuuteen yhdistää eri suunnitteluvollisuudet yhteen suunnitelmaan ja näin vähentää hallinnollista taakkaa, ei yhdistämisellä tosiasiallisesti ole tätä vaikutusta.

Kuntaliitto huomauttaa, että suunnitteluvelvollisuuden laajennus merkitsisi kunnille ja kuntayhtymille lisävelvoitteita, jotka aiheuttavat selkeästi hallinnollisen työn ja kustannusten lisäystä.

Laissa esitetään yhdenvertaisuussuunnitelmia laadittaviksi siten, että niissä on esitettävä konkreettisia uusia toimenpiteitä eri väestöryhmien yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Tämä voi merkitä kunnille uusia tehtäviä ja palvelujen järjestelyjä uudella tavalla.

Kun kunnille annetaan uusia tehtäviä, on rahoitusperiaatteen mukaan samalla huolehdittava, että kunnilla on tosiasialliset taloudelliset edellytykset suoriutua tehtävistään. Rahoitusperiaatteen mukaan kuuluu, että kuntien voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin tehtäviin, jotka kunnille on annettu perustuslaissa tai muussa laissa. Rahoitusperiaate perustuu eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintaan perustuslaissa säädetyn kunnallisen itsehallinnon sisällöstä sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan.

Kuntaliitto esittää, että kunnille ei tule tässä taloudellisessa tilanteessa säätää uusia tehtäviä.

Mikäli kunnille tulee uusia pakollisia tehtäviä tai nykyisten laajennuksia, niiden aiheuttamat kustannukset tulee korvata täysimääräisesti valtion varoista. Lisäksi säädösehdotukset on käsiteltävä valtion ja kuntien välisessä neuvottelumenettelyssä.

Komiteanmietinnössä ei juuri ole kiinnitetty huomiota esitysten vaikutuksiin jo olemassa olevan lainsäädännön kannalta. Esityksen yleisperusteluissa sivulla 30 viitataan eräiltä osin muun lainsäädännön sisältämiin syrjäntäkieltoihin analysoimatta kuitenkaan sitä, mikä on ehdotetun lainsäädännön ja erityislakien suhde. Komitean työssä on useaan otteeseen keskusteltu esityksen suhteesta toiminnalliseen erityislainsäädäntöön esim. mukautusta koskevan 9 §:n ja erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteita koskevan 12 §:n osalta. Tarkempaa selvitystä siitä, mikä vaikutus ehdotuksella olisi esim. rakentamista koskevan lainsäädännön edellyttämiin toimenpiteisiin, ei esityksessä ole.

## Viranomaisen velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta

Lakiehdotuksen 6 §:ssä viranomaisen velvollisuutta edistää yhdenvertaisuutta esitetään tarkennettavaksi määrittelemällä yhdenvertaisuussuunnitelman vähimmäisisältö ja velvoitetaan laatimaan suunnitelma vähintään joka kolmas vuosi. Lakiehdotuksen 7 §:stä poiketen 6 §:ssä ei todeta, että suunnitelman voisi laatia myös osana muuta suunnittelua.

Yhdenvertaisuuden edistämisvelvoite kattaa laajasti kuntien ja kuntayhtymien toiminnan. Monet syrjäntäperusteet otetaan huomioon jo muiden lakien perusteella laadittavissa suunnitelmissa ja ohjelmissa kuten esim. lastensuojelulain 12 § ja nuorisolain 8 §:ssä.

Kaikkien syrjäntäperusteiden sisällyttäminen yhdenvertaisuussuunnitelmaan on monimutkaista ja saattaa aiheuttaa sekaannusta kunnan toiminnassa kun pyritään yhteensovittamaan eri laeista tulevia velvoitteita ja toimeenpannaan eri ohjelmia.

Kuntaliitto katsoo, että laissa ei tulisi määrätä näin tarkoin yhdenvertaisuussuunnitelman sisällöstä.

Suunnitteluelvoite tulisi voida täyttää myös siten, että selvitykset, toimenpiteet ja arviot sisällytetään osaksi muita suunnitelmia ja että eri syrjäntäperusteet kootaan esimerkiksi ohjeeksi, jota käytetään päätöksenteossa ja toiminnassa. Suunnitteluelvoitteessa on voitava ottaa huomioon paikalliset lähtökohdat ja resurssit niin sisällössä kuin toimenpiteissäkin.

Suunnitteluelvoitetta tulisi myös lieventää siten, että kokonaan uutta suunnitelmaa ei tarvitsisi laatia vähintään joka kolmas vuosi, vaan riittävää olisi suunnitelman ja sen toteutuksen säännöllinen arviointi sekä päivittäminen.

Lakiehdotuksen 6 §:n 4 momentin mukaan edistämistoimia ja niiden vaikuttavuutta on käsiteltävä yhdessä syrjittyjen ryhmien tai niitä edustavien järjestöjen kanssa sekä henkilöstön tai sen edustajien kanssa. Velvoite on kestävä.

Epäselväksi jää mitä tarkoitetaan "syrjityillä ryhmällä". Ei myöskään voi olettaa, että eri väestöryhmät olisivat automaattisesti syrjittyjä. Lisäksi kaikissa kunnissa ei ole esimerkiksi eri etnisiä ryhmiä edustavia järjestöjä, jolloin kuuleminen saattaa olla mahdotonta.

Mainitun säännöksen perusteluissa ei myöskään mitenkään määritellä mitkä ovat syrjittyjä ryhmiä. Jos tällä viitataan kaikkiin lain kattamiin syrjäntäperusteisiin muodostuu kuultavien ryhmien lukumäärä merkittävän suureksi. Lain perustelujen mukaan suunnitelmat tulisi lähettää viime kädessä lausunnonle ao. kansalliselle järjestölle. Kuntia ja kuntayhtymiä on yhteensä 490, jonka vuoksi kyseisen kaltainen käsittelyvelvoite ei ole mahdollinen. Jos ja kun viranomaiselle asetetaan sitova käsittely/kuulemisvelvoite, on myös selvitettävä, mikä hallinnollinen merkitys on käsittelyvelvoitteen laiminlyönnillä.

Kuntaliitto esittää säännöksen muuttamista seuraavaan muotoon: "Edistämistoimia ja niiden vaikuttavuutta on pyrittävä mahdollisuuksien mukaan käsittelemään paikallisesti yhdessä eri väestöryhmien tai niitä edustavien järjestöjen kanssa sekä henkilöstön tai sen edustajien kanssa."

Viranomaisen ja oppilaitoksen suunnitteluelvoitteeseen liittyy säännös yhdenvertaisuuslautakunnan oikeudesta velvoittaa täyttämään viranomaisen ja oppilaitoksen suunnitteluelvoite (yhdenvertaisuuslain 22 §). Säännös olisi uusi ja koskisi suunnitteluelvoitetta kokonaisuudessaan, siis myös sisältöä. Ensinnäkin viittaamme jäljempänä sanottuun siltä osin kuin suunnitelmavelvoite on asetettu oppilaitokselle eikä koulutuksen järjestäjälle. Mikäli suunnitteluelvoite säilyy oppilaitoksilla, merkitsisi lain 22 § sitä, että uhkasakko voisi kohdistua esim. kunnan yksittäisiin ala-asteen yksiköihin, viime kädessä yksittäisen koulun rehtoriin, jota ei voida pitää perusteltuna.

Lakiesityksen 22 §:n perustelujen mukaan lautakunta arvioisi suunnitelmia ottaen huomioon esityksen 5 §:n tarkoituksenmukaisuus- ja tehokkuusnäkökohdat. Lakiesityksen 5 §:n mukaan velvoitetulla on kuitenkin harkintavalta muun ohessa sopivimpien keinojen valinnassa. Ottaen huomioon suunnitteluelvoitteen laajuuden, suunnitelmaa koskevien säännösten tulkinnanvaraisuuden ja velvoitetun oikeuden käyttää harkintavaltaa suunnitelman laadinnassa, emme katso perustelluksi, että lautakunnalla olisi oikeus päättää velvoittavasti yksittäisen viranomaisen suunnitelmasta ja sen sisällöstä ja viime kädessä asettaa uhkasakko velvoitteen täyttämiseksi. Emme pidä uhkasakkomahdollisuuden antamista lautakuntatyypiselle elimelle oikeusturvan kannalta muutoinkaan perustellulta. Voidaan myös asettaa kyseenalaiseksi esityksen 23 §:ssä esitetty poikkeukselli-

nen ja rajaamaton yhdistysten ja muiden yhteisöjen oikeus saattaa kielto- ja velvoitepäätösmenettelyä koskeva asia lautakunnan käsittelyyn.

Kuntaliitto esittää, että lakiesityksestä poistetaan lautakunnan mahdollisuus asettaa esityksen 22 §:ssä tarkoitettuja uhkasakkoja ja 23 §:stä yhdistysten ja muiden yhteisöjen vireillepano-oikeus.

Kuntien ja kuntayhtymien ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta säädetään laissa työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa (449/2007). Lain mukaan yhteistoiminnassa käsitellään sellaiset asiat, joilla on merkitystä henkilöstön asemaan. Yhdenvertaisuuslakiesityksen 6 ja 7 §:n mukaan sekä viranomaisen että koulutuksenjärjestäjän edistämistoimia ja niiden vaikuttavuutta tulee käsitellä henkilöstön tai sen edustajien kanssa. Kun mainitut velvoitteet eivät sinänsä kohdistu henkilöstöön, ei henkilöstön osallistumisesta tule säätää sitovalla tavalla. Ehdotetun sääntelyn suhde mainittuun yhteistoimintalakiin on epäselvä, varsinkin kun yhteistoimintalaissa on säädetty yhteistoimintavelvoitteen rikkomisesta sanktioita.

### Koulutuksen järjestäjää koskevat velvoitteet

Lakiesityksen 7 §:n 2 momentin uusi suunnittelovelvoite koskisi esityksen mukaan oppilaitoksia (tosin lakiesityksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan "koulutuksen järjestäjälle ja oppilaitokselle säädettäisiin velvoite laatia..."). Velvoitetta ei tule asettaa jokaiselle yksittäiselle oppilaitokselle. Jokaisen oppilaitoksen erillinen velvoite aiheuttaisi merkittävää hallinnollista työtä. Syrjinnän estäminen on sinänsä osa oppilaan/opiskelijan oikeutta turvalliseen oppimisympäristöön. Asiasta säädetään perusopetuslaissa, lukiolaissa ja ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa. Ko. säännösten mukaan opetuksen/koulutuksen järjestäjän tulee laatia suunnitelma oppilaiden/opiskelijoiden suojaamiseksi väkivallalta, häirinnältä ja kiusaamiselta. Koululla/oppilaitoksella on velvollisuus puuttua, jos häirintää/kiusaamista tapahtuu. Velvollisuudet kohdistetaan lain-säädännössä yleensä opetuksen/koulutuksen järjestäjään, ei kouluun/oppilaitokseen. Järjestäjä tarvittaessa delegoi asioita kouluille/oppilaitoksille. Näin ollen yhdenvertaisuuslain 7 §:n säännökset eivät merkitse muuta uutta kuin velvollisuuden tehdä taas yksi suunnitelma yhdestä erillisestä asiasta, joka on osa koulujen ja oppilaitosten toimintaa jo muutoinkin. Lakiesityksen 7 §:n tarpeellisuus ja sen suhde koulutusta koskevien erityislakien tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta koskeviin säännöksiin on tarpeen, jotta asia olisi kokonaisuutena hallittavissa.

Lain perusteluissa velvollisuuden laajentamista ei perustella lainkaan. Vaikka esityksen perusteluissa todetaan, että jo perustuslaki edellyttää, että lasten tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti, katsomme, ettei viranomaisia (tässä tapauksessa opetuksen järjestäjänä/oppilaitoksena) velvoittavien suunnitelmien käsittely peruskouluissa oppilaiden kanssa velvoittavana säännöksenä ole perusteltua.

Katsomme, ettei yhdenvertaisuuslain 7 §:n säännösten soveltuvuus perusopetuslaissa tarkoitettuihin opetuksen järjestäjiin ja kouluihin ole perusteltua (vrt. laki naisten ja miesten tasa-arvosta 609/1986, 6 b §).

Ehdotuksen 4 §:n mukaan koulutuksen järjestäjällä tarkoitettaisiin mm. perusopetuslain mukaista opetuksen järjestäjää ja oppilaitos olisi koulutusta antava laitos. Perusopetuslain 1 §:n mukaan perusopetuslain alaista toimintaa on myös mm. ennen oppivelvollisuuden alkamista järjestettävä esiopetus. Esiopetusta

voidaan järjestää lain 1 §:n mukaan myös lasten päivähoidosta annetun lain (36/1973) 1§:n 2 ja 3 momentin tarkoittamassa päivähoitopaikassa. Tämän perusteella esiopetuksen oppilaat ja esiopetusta antavat päiväkodit tulisivat lain soveltamisalan piiriin. Päiväkodissa säännökset koskisivat kuitenkin vain esiopetuksen oppilaita, eikä muita lapsia. Lisäksi 7 §:n mukainen suunnitelma olisi sieläkin tehtävä ja yhdessä oppilaiden kanssa. Tätä ei liene kuitenkaan tarkoitettu ja asia tulisi tarkentaa.

Lakiesityksen 7 §:ssä säädettäisiin koulutuksen järjestäjän ja oppilaitoksen yhdenvertaisuuden edistämismääräyksiä mm. koulutukseen otettaessa. Soveltaminen jäänee kapeaksi, sillä perusopetukseen osallistuminen on lapsen velvollisuus ja kunnalla on perusopetuslain mukaan velvollisuus yhdenvertaisin perustein järjestää opetus kaikille oppivelvollisikäisille. Toisen asteen koulutukseen on vapaa hakeutumisoikeus ja opiskelijaksi ottaminen tapahtuu pääasiassa yhteishaun kautta, josta valtakunnan tasolla vastaa Opetushallitus. Lisähaun kautta valinnan voi suorittaa koulutuksen järjestäjä.

Koulutuksen järjestäjän ja oppilaitoksen tulisi 7 §:n 1 momentin perusteella huolehtia siitä, että käytettävä oppiaineisto tukee yhdenvertaisuuslainsäädännön toteutumista. Vaatimus on käytännössä mahdoton. Vaatimus edellyttäisi oppikirjojen tarkastamista siten, että niihin ei sisälly mitään, joka olisi ko. lain vastaista. Suunnitelman tekemiseen velvoitettu taho ei käy ilmi säännöksestä, mutta perustelujen mukaan se on koulutuksen järjestäjällä JA oppilaitoksella. Opetussuunnitelman, oppilaiden turvallisuutta koskevan suunnitelman, järjestyssääntöjen ym. tekemisen velvollisuus on kohdistettu opetuksen järjestäjään. Miksi tässä olisi toisin, varsinkin kun yhdenvertaisuussuunnitelma voidaan sisällyttää koulutusta koskevan lain mukaiseen suunnitelmaan?

Esityksen 9 §:ssä säädettäisiin vammaisten oikeudesta saada yhdenvertaisesti muiden kanssa mm. koulutusta. Tämä saattaa aiheuttaa ongelmia erityisopilaan opetuksen järjestämisessä erityiskoulussa. Jos kunta katsoo, että se on erityiskoulussa järjestettävä ja huoltajat haluavat yleisopetuksen kouluun erikseen järjestettävien tukitoimin, niin onko yhdenvertaisuuslain mukaan se järjestettävä huoltajien tahdon mukaisesti. Perusopetuslain mukaan opetuksen järjestäjä tekee päätöksen saamiensa selvitysten ja oman arvionsa perusteella.

## Hyvitys

Lakiesityksen hyvitystä koskevan 25 §:n 1 momentissa hyvitysvelvolliseksi esitetään myös viranomaisilta. Viranomaiset lisättiin säännökseen komitean viimeisessä kokouksessa. Viranomaiset eivät voimassaolevan lain mukaan ole hyvitysvelvollisia, joten kyseessä olisi merkittävä muutos. Säännöksen perusteluisa ei viranomaisen asemaa ole enempää perusteltu. Kun yhdenvertaisuuslain soveltamisala on laaja ja koskee kaikkea viranomaistoimintaa, hyvitysseuraamuksen asettaminen ei ole riittävän tarkkarajaista ja aiheuttaa väistämättä oikeudellista epävarmuutta viranomaisten toimintaan. Esityksen jatkovalmistelussa tulee tarkoin selvittää säännöksen sisältö ja tarpeellisuus tältä osin.

Hyvitystä koskevan säännöksen osalta toteamme, että hyvitys voitaisiin esityksen perusteella tuomita nimenomaisesti mainittujen syrjäperusteiden lisäksi muun henkilöön liittyvän syyn perusteella (avoin luettelo) sekä mukautusten laiminlyömisestä. Hyvitysvelvollisten oikeusturvan kannalta kysymys on liian väljästä ja tulkinnanvaraisesta sääntelystä.

Kuntaliitto esittää, että hyvitykseen oikeuttavien kiellettyjen syrjäperusteiden luettelosta poistetaan muu henkilöön liittyvä syy. Mu-

kautusten laiminlyönti voisi oikeuttaa hyvitykseen, jos se johtaa välilliseen tai välittömään syrjintään.

## Esityksen suhde kunnalliseen itsehallintoon

### Yhdenvertaisuus, perusoikeusjärjestelmä ja kunnallinen itsehallinto

Perusoikeussäännöksiä ei tulisi nähdä suljettuna systeeminä. Jos esim. erilaiseen asemaan asettamisen hyväksyttävyyttä tarkastellaan ainoastaan siltä kannalta, onko erilaisen kohtelun peruste hyväksyttävä *perusoikeusjärjestelmän* kannalta, päädytään ilman asiallisia perusteluita ohittamaan mm. kaikki muut perustuslain tasoiset säännökset. Perusoikeussäännökset ovat normihierarkkisesti samalla tasolla kuin esimerkiksi niin ikään perustuslaissa turvattu kunnallisen itsehallinnon suoja. Perusoikeudet eivät tämä huomioon ottaen aina mene automaattisesti itsehallinnon suojan edelle, vaan perusoikeuskollisoiden lisäksi erilaisen kohtelun oikeuttamisen perusteena on voitava tietyssä määrin huomioida myös kunnallisen itsehallinnon vaatimukset. Muussa tapauksessa kunnallinen itsehallinto menettää aina merkityksensä joutuessaan törmäyskurssille minkä tahansa perusoikeuden kanssa.

Erilainen kohtelu ei automaattisesti merkitse yhdenvertaisuuden loukkaamista. Henkilöiden tai ryhmien erilainen kohtelu voi olla hyväksyttävällä tavalla perusteltavissa. Kunnalla on tietyissä rajoissa esimerkiksi katsottava olevan oikeus suosia omia asukkaitaan suhteessa muihin ihmisryhmiin. Kuntalain 1.3 §:n mukaan kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan. Velvollisuus asukkaiden hyvinvoinnin edistämiseen on luonteeltaan lähinnä tavoitesäännös, mutta sitä voidaan käyttää myös arvioitaessa kunnan tekemien päätösten toimialan mukaisuutta. Tämän tulkintalinjan on myös korkein hallinto-oikeus hyväksynyt (KHO 1988 A 24).

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan 1988 A 24 todennut mm., että päättäessään kunnan venepaikoista perittävien maksujen korottamisesta siten, että korotus kohdistui vain niihin venepaikkojen haltijoihin, jotka eivät olleet kunnassa henkikirjoitettuja, valtuusto ei ollut asettanut kunnan jäseniä toisiinsa nähden epäoikeutetulla tavalla eriarvoiseen asemaan eikä siten ollut ylittänyt toimivaltaansa. Äänestys 4-1.

Myös eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä kuntien itsehallinnon sisältöä ja toimialasäännöstä on tulkittu kuntalain 1.3 §:n suuntaisesti (esimerkiksi eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisut 3205/4/05, 1255/4/05 ja 3205/4/05).

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on esimerkiksi ratkaisuihissaan 3205/4/05, 1255/4/05 ja 3205/4/05 todennut omakotitonttien myynnin perusteista mm., että tonttien luovuttamisella kunta toteuttaa omia asunto- ja elinkeinopoliittisia tavoitteitaan ja että näin menetellessään kunta lähtökohtaisesti pyrkii kuntalain 1 §:n 3 momentin mukaisesti edistämään omien asukkaidensa hyvinvointia ja tukemaan perustuslain 19 § 4 momentissa säädettyä julkisen vallan tehtävää edistää asumisen omatoimista järjestämistä. Oikeusasiamiehen mukaan kunta voi päättää luovutusehdoista kunnallisen itsehallinnon puitteissa, mutta tonttien myyntipäätöksiä tehdessään kunnan tulee kuitenkin ottaa huomioon ne kunnallisen päätösvallan rajoitukset, jotka johtuvat kunnan tehtävästä ja yleisestä toimialasta sekä julkiselle vallalle perustuslaissa asetetuista velvoitteista. Apulaisoikeusasiamies on lisäksi todennut mm., että kunnallinen itsehallin-

to kohdistuu kunnan alueeseen, kunnassa asuviin ja oleskeleviin ihmisiin sekä kunnassa tapahtuvaan toimintaan ja että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön ja oikeuskäytännön valossa tontin hakijoiden pisteytyksen (yhtenä) perusteena voi olla esim. kuntalaisuus (hakijan kotipaikka ko. kunnassa).

Oikeusasiamiehen tulkinta syrjintäkiellosta ei esimerkiksi ratkaisussa 1589/4/98 ole ollut niin tiukka kuin apulaisoikeuskanslerilla (jäljempänä mainitut ratkaisut OKV/339/1/2006, OKV/150/1/2008 ja OKV/250/1/2007).

Eduskunnan oikeusasiamies on ennen yhdenvertaisuuslain voimaan tuloa antamassaan ratkaisussa 1589/4/98 katsonut, että kaupunginhallitus oli esittänyt hyväksyttävänä pidettäviä perusteita sille, että kaupunginhallitus oli pyrkinyt palkkaamaan ensisijaisesti kaupungissa asuvia työttömiä työnhakijoita määräaikaisiin työtehtäviin osa-aikaisä- ja vuorotteluvapaaajärjestelmiä koskevien kaupungin päätösten ja ohjeiden mukaisesti. EOA ei pitänyt kaupungin menettelyä hallitusmuodon/perustuslain yhdenvertaisuusvaatimuksen eikä nimenomaisen syrjintäkieltosäännöksen vastaisena.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti nykyisestä yhdenvertaisuuslaista antamassaan lausunnossa (PeVL 10/2003) huomiota mm. siihen, että lakiesityksessä ainoastaan välilliseen syrjintään oli sisällytetty poikkeusmaininta tavoitteen hyväksyttävyydestä. Hyväksyttävän perusteen olemassaolo tekee eri asemaan asettamisen sallituksi perustuslain näkökulmasta niin välittömän kuin välillisen syrjinnän kieltoon nähden. Perustuslakivaliokunta katsoi, että lakiehdotuksen sanontaa tulee muuttaa vastaamaan paremmin perustuslakia. Työasiainvaliokunta totesi mietinnössään (TyVM 7/2003), että ottaen huomioon saadun selvityksen, direktiivien asettamat vaatimukset sekä 6 ja 7 §:n säännösten muodostaman kokonaisuuden valiokunta ei ole pitänyt välttämättömänä muuttaa välittömän syrjinnän määritelmää. Säännökset otettiin yhdenvertaisuuslakiin hallituksen esittämässä muodossa.

Apulaisoikeuskanslerin tulkintakäytännössä välittömän syrjinnän käsitettä on tulkittu laajasti - jolloin mahdollisuutta menettelyn oikeuttamiseen hyväksyttävällä syyllä ei ole ollut. Tällöin ei ole voitu vedota menettelyn oikeuttamiseksi esimerkiksi kunnallisen itsehallinnon perustuslaintasoiisiin vaatimuksiin tai lakisääteiseen virka- ja työehtosopimusjärjestelmään. Tämä on johtanut perustuslakivaliokunnan tulkinnan vastaisesti tilanteeseen, jossa yhdenvertaisuuslaki on voinut tulkintakäytännössä ohittaa jopa perustuslaintasoiset vasta-argumentit - tähän on riittänyt pelkkä toteamus siitä, että kyse on välittömästä syrjinnästä. Korkeimman hallinto-oikeuden kannanottoja asiaan ei tiettävästi ole saatu.

Apulaisoikeuskansleri on kanteluratkaisuissaan katsonut asuinpaikkaan perustuvan eriarvoiseen asemaan asettamisen välittömäksi syrjinnäksi, jolloin menettelyn oikeuttaminen hyväksyttävällä syyllä ei ole ollut mahdollista (OKV/339/1/2006, OKV/150/1/2008 OKV/250/1/2007).

Apulaisoikeuskansleri piti ratkaisussaan 10.3.2008 OKV/339/1/2006 kaupungin torikaupparamaksuja koskevaa taksaa välittömästi ulkopaikkakuntalaisia torikauppiaita syrjivänä, koska näiden torikaupparamaksu oli taksan mukaan korkeampi kuin kunnan omilla asukkailla. Tapauksessa oli kyse elinkeinotoiminnan harjoittamisesta, joka kuuluu nykyisen yhdenvertaisuuslain soveltamisalan piiriin.

23.09.2009 OKV/150/1/2008: Länsisuomalainen kaupunki rikkoi apulaisoikeuskanslerin mielestä syrjinnän kieltoa suosimalla oman kaupungin nuoria työllistämistuen myöntämisessä. Kaupunki oli jakanut työllistämistukea niille työnantajille, jotka olivat palkanneet määräaikaiseen työsuhteeseen paikkakuntalaisen nuoren. Työllistämistuen ehtona oli ollut, että paikkakunta oli ollut nuoren rekisteröity kotipaikka. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kunnanhallituksen huomiota siihen, että yhdenvertaisuuslain mukaan ketään ei saa syrjiä henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuuslaki koskee myös työhönoton valintakriteereitä. Sellainen henkilöön liittyvä syy, joka ei liity työn tai tehtävän suorittamiseen, kuten asuinpaikka, on kielletty valintakriteeri.

01.07.2009 OKV/250/1/2007: Kaupungin ympäristötoimi oli työpaikkailmoituksessaan hakenut paikkakuntalaista tradenomiopiskelijaa toimistoihin ympäristötoimistoon. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi kaupunginhallituksen tietoon käsityksensä, jonka mukaan työpaikkailmoitus oli siltä osin kuin työnhakijan oli edellytetty olevan paikkakuntalainen ristiriidassa perustuslain 6 §:n 2 momentissa ja yhdenvertaisuuslain 6 §:n 1 momentissa säädettyjen syrjintäkieltojen kanssa.

Tulkittaessa yhdenvertaisuuslakia on otettava huomioon kunnalle laissa säädetty *velvollisuus edistää asukkaidensa hyvinvointia* sekä myös paikallisen itsehallinnon peruskirjassa turvattu kunnan oikeus ja kelpoisuus säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja *paikallisen väestön etujen mukaisesti*. Myös perustuslain 121 §:ssä turvataan nimenomaisesti *asukkaiden* itsehallintoa.

Kun kuntalaiset ylläpitävät palveluita verovaroin, kunnan asukkaiden ja ulkopaikkakuntalaisten erilainen kohtelu voi olla asiallisesti perusteltavissa. Kunnan pääasiallinen verotulojen lähde on kunnallisvero. Lisäksi kiinteistövero maksetaan kunnalle. Kunnat saavat myös osuuden yhteisöveron tuotosta. Kiinteistöveron ja yhteisöveron merkitys kuntien toiminnan rahoituksessa on kuitenkin olennaisesti kunnallisveroa vähäisempi. Kunnan asukkaat osallistuvat kotikuntansa palveluiden rahoittamiseen laajemmin kuin muut kunnan jäsenet. Heidän oikeutensa ja velvollisuutensa suhteessa kotikuntaansa ovat laajemmat kuin esimerkiksi pelkkää kiinteistöveroa mökkikuntaansa maksavilla kesäasukkailla.

Kunnan asukkaiden itsehallinto ja kunnalle kuuluva verotusoikeus tarkoittavat lähinnä sitä, että kunnan tulisi saada itse päättää sille kuuluvien verovarojen käytöstä. Toisaalta ne merkitsevät lähtökohtaisesti myös sitä, ettei kunnan asukkailtaan keräämiä veroja ole hyväksyttävää käyttää laajamittaisesti muiden kuntien asukkaiden tarpeisiin.

Perustuslakivalokunta totesi kansaneläkkeen lisäosan rahoitusta koskevassa lausunnossaan PeVL 13/1993 säätämisyjärjestystä arvioidessaan merkitykselliseksi sen, että kuntien maksuvelvollisuuden olisi tullut kytkeytyä kunnan asukkaiden saamiin kansaneläkkeen lisäosaetuksiin – näin valio-kunta tulkitsi tilannetta siten, että kunnalle kuuluu ensi sijassa nimenomaa omien asukkaidensa palveluiden ja etuuksien rahoitukseen osallistuminen.

Mikäli kunnan asukkaiden asettaminen yleisellä toimialalla ulkopaikkakuntalaisia parempaan asemaan ymmärrettäisiin kaavamaisesti kielletyksi syrjinnäksi, olisi tällä tulkinnalla tiettyjä seurauksia. Jos kunnan katsottaisiin olevan poikkeuksetta velvollinen tarjoamaan palveluita ulkokuntaisille samoilla hinnoilla ja ehdoilla



kuin omille asukkailleen, kyse ei enää olisi pelkästään paikallisyhteisön asukkailleen tarjoamista palveluista, joiden rahoitus perustuu pitkälti kunnan perustuslaissa turvattuun kunnan asukkaiden itsehallintoon ja verotusoikeuteen.

Pidämme hyvin ongelmallisena sellaisia ratkaisuja, joissa perusoikeuksien katsotaan tyhjentävän niiden tavoin perustuslain tasolla turvattun kunnallisen itsehallinnon sisällön. Apulaisoikeuskanslerin tulkinnat ovat kunnissa johtaneet päätöskäytäntöön, jota voidaan pitää kunnallisen itsehallinnon suojan turvaavan perustuslain 121 §:n vastaisena.

Asunnon sijaintikunnan jäsen voidaan aravarajoituslain (17.12.1993/1190) 4 b §:n mukaan asettaa etusijalle kunnan tai kuntien tosiasiallisessa määräysvallassa olevien aravavuokra- ja korkotukivuokra-asuntojen asukasvalinnassa. Sääntely merkitsee asunnon hakijoiden asettamista eri asemaan heidän asuinpaikkansa perusteella. Asiaan liittyvä hallituksen esitys (HE 47/2006) oli tämän johdosta perustuslakivaliokunnan tarkasteltavana (ks. PeVL 14/2006). Todettakoon, että yhdenvertaisuuslaki oli voimassa, kun perustuslakivaliokunta käsitteli em. hallituksen esitystä.

Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan (PeVL 14/2006) hallituksen esitystä erityisesti perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetyn syrjintäkiellon näkökulmasta ja perustuslain 19 §:n 4 momentissa julkiselle vallalle säädetyn asumisoikeuden edistämistehtävän kannalta. Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan PeVL 14/2006 hallituksen esitystä erityisesti perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetyn syrjintäkiellon näkökulmasta ja perustuslain 19 §:n 4 momentissa julkiselle vallalle säädetyn asumisoikeuden edistämistehtävän kannalta.

Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan säännöksessä erikseen mainituilla erottelu- perusteilla eikä henkilöön liittyvien muiden syiden perusteella. Tällaisena muuna syynä pidetään myös henkilön asuinpaikkaa. Perustuslailla ei kuitenkaan ole kielletty kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä. Erottelu voi perustua myös syrjintäsäännöksessä mainittuun ja siten lähtökohtaisesti kiellettyyn syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (HE 309/1993, s. 44/I, PeVL 9/2000, s. 2/I).

Perustuslain 19 §:n 4 momentissa säädetty tehtävä edistää jokaisen oikeutta asuntoon kohdistuu julkiseen valtaan ja siten myös kuntiin. Yksilön kannalta ei ole keskeistä, millaisen työn- ja kustannustenjaon mukaisesti perusoikeuksista johtuvat julkisen vallan tehtävät on valtion ja kuntien välillä käytännössä järjestetty. Kuntien kohdalla on kuitenkin otettava huomioon, että niiden hallinnon on perustuslain 121 §:ssä vahvistettu perustuvan kunnan asukkaiden itsehallintoon (HE 309/1993 vp, s. 64/II, PeVM 25/1994 vp, s. 3/II, PeVL 9/2000 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunnan toteamalla tavalla kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta on selvää, että kunnan asukkaiden asumistarpeiden tyydyttäminen kuuluu kunnan harjoittaman asuntopolitiikan peruslähtökohtiin. Näin toimiessaan kunta pyrkii kuntalain 1 §:n 3 momentin mukaisesti edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kehittämään kunnan jäsenten asumisololoja asunto-olojen kehittämislain 5 §:ssä säädetyllä tavalla. Kunnan jäsenen etusijalle oli valiokunnan käsityksen mukaan perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu ja viime kädessä perustuslain 121 §:ssä vahvis-

tettuun kunnalliseen itsehallintoon palautuva hyväksyttävä syy. Sääntely ei valiokunnan aiemman käytännönkään valossa (PeVL 9/2000 vp, s.

Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan säännöksessä erikseen mainituilla erottelu-perusteilla eikä henkilöön liittyvien muiden syiden perusteella. Tällaisena muuna syynä pidetään myös henkilön asuinpaikkaa. Perustuslailla ei kuitenkaan ole kielletty kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä. Erottelu voi perustua myös syrjintäsäännöksessä mainittuun ja siten lähtökohtaisesti kiellettyyn syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (HE 309/1993, s. 44/I, PeVL 9/2000, s. 2/I).

Perustuslain 19 §:n 4 momentissa säädetty tehtävä edistää jokaisen oikeutta asuntoon kohdistuu julkiseen valtaan ja siten myös kuntiin. Yksilön kannalta ei ole keskeistä, millaisen työn- ja kustannustenjaon mukaisesti perusoikeuksista johtuvat julkisen vallan tehtävät on valtion ja kuntien välillä käytännössä järjestetty. Kuntien kohdalla on kuitenkin otettava huomioon, että niiden hallinnon on perustuslain 121 §:ssä vahvistettu perustuvan kunnan asukkaiden itsehallintoon (HE 309/1993 vp, s. 64/II, PeVM 25/1994 vp, s. 3/II, PeVL 9/2000 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunnan toteamalla tavalla kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta on selvää, että kunnan asukkaiden asumistarpeiden tyydyttäminen kuuluu kunnan harjoittaman asuntopolitiikan peruslähtökohtiin. Näin toimiessaan kunta pyrkii kuntalain 1 §:n 3 momentin mukaisesti edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kehittämään kunnan jäsenten asumisololoja asunto-olojen kehittämislain 5 §:ssä säädetyllä tavalla. Kunnan jäsenen etusijalle oli valiokunnan käsityksen mukaan perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu ja viime kädessä perustuslain 121 §:ssä vahvistettuun kunnalliseen itsehallintoon palautuva hyväksyttävä syy. Sääntely ei valiokunnan aiemman käytännönkään valossa (PeVL 9/2000 vp, s. 2/II, PeVL 51/2005 vp, s. 2) muodostu ongelmalliseksi perustuslain yhdenvertaisuussäännösten kannalta.

Perustuslain 13 §:n kokoontumis- ja yhdistymisvapautta koskeva säännös turvaa mm. ammatillisen yhdistymisvapauden järjestäytyneiden työntekijöiden etujen valvomiseksi. Kunnalliselle työmarkkinalaitokselle on perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetty oikeus kuntien itsehallinnon suojan periaatteesta poiketen päättää kuntien puolesta mm. kuntien työntekijöiden palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista (PeVL 2/1970 vp). Apulaisoikeuskanslerin kannanotot syrjintäkiellosta ovat omiaan murentamaan myös perustuslain suojaamaa järjestäytymis- sekä virka- ja työehtosopimusjärjestelmää kunnallishallinnossa (OKV/1333/1/2007 ja OKV/181/1/2008).

11.01.2010 OKV/1333/1/2007 ja OKV/181/1/2008: Tehy ry ja Kunnallinen työmarkkinalaitos hyväksyivät 19.11.2007 työministeriön asettaman sovittelulautakunnan sovintoesityksen Tehyyn kuuluvien palvelussuhteen ehdoista ja Tehyn aseman järjestämisestä (niin sanottu Tehy-sopimus). Sopimus on luonteeltaan sekä kunnallisessa virkaehtosopimuksissa tarkoitettu virkaehtosopimus että kunnallisista työehtosopimuksista annetussa laissa tarkoitettu työehtosopimus. Kantelujen johdosta apulaisoikeuskansleri on arvioinut toisaalta sopimusta siltä osin kuin siinä olevan määräyksen mukaan sitä sovelletaan vain Tehyn jäseniin ja toisaalta työ-

markkinalaitoksen sekä sovittelulautakunnan jäsenenä toimineen tasa-arvovaltuutetun menettelyä.

Tehy-sopimusta solmittaessa työmarkkinalaitosta sitoivat perustuslain 6 §:n 2 momentin ja yhdenvertaisuuslain 6 §:n 1 momentin syrjintäkiellot. Sopimusta solmittaessa sen sitovuuspiiri rajoitettiin Tehyn jäseniin. Tällainen rajoittaminen ei aina loukkaa edellä mainittuja syrjintäkielloja. Kun kuitenkin sitovuuspiirin rajoittamisesta seurasi, että kunnallisen virkaehtosopimuslain 5 §:n 5 momentti ja työehtosopimuslain 4 §:n 2 momentti eivät tulleet sovellettaviksi, Tehy-sopimukseen sidottu työnantaja saattoi sopimuksen soveltamisalalla sopia samaa sopimuksessa tarkoitettua työtä suorittavien palvelus/työsuhteen ehdot erilaisiksi sen mukaan, oliko työtä suorittava Tehyn jäsen tai ei.

Työmarkkinalaitoksen selvityksessään esittämä lausuma muun ohella samaa työtä tekevien palkkaerojen syntyisestä on riittävää yhdenvertaisuuslain 17 §:n mukaista selvitystä saman pykälän tarkoittaman syrjintäolettamisen syntyiseksi. Vaikka sitovuuspiirin rajoittaminen sinänsä on ollut mahdollista kunnallisen virkaehtosopimuslain 5 §:n 6 momentin ja työehtosopimuslain 4 §:n 3 momentin nojalla, sopimusta on siten pidettävä yhdenvertaisuuslain syrjintäkiellon vastaisena.

Yksilöidysti eri asemaan asettaminen tapahtuu sopimukseen sidottujen, sitä noudattavien työnantajien kuhunkin viranhaltijaan ja työntekijään soveltamalla toimenpiteillä. Niihin tyytymättömillä viranhaltijoilla ja työntekijöillä on mahdollisuus saattaa kysymys työnantajien menettelyn syrjivyydestä yleisen tuomioistuimen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus vaatia tuomioistuimessa oikeuksiaan ei kuitenkaan vapauttanut työmarkkinalaitosta Tehy-sopimusta solmittaessa noudattamasta perustuslain ja yhdenvertaisuuslain syrjintäkielloja. Apulaisoikeuskansleri saattoi tämän käsityksensä vastaisen varalle työmarkkinalaitoksen tietoon.

Osallistuessaan syrjintäkielloja rikkovan sopimuksen sisältävän sovintoehdotuksen antamiseen riidan osapuolille tasa-arvovaltuutettu antoi sanotunlaista sopimusta koskevan ohjeen ja viranomaisena rikkoi yhdenvertaisuuslain 6 §:n syrjintäkielloja. Apulaisoikeuskansleri saattoi tämän käsityksensä vastaisen varalle tasa-arvovaltuutetun tietoon.

Apulaisoikeuskansleri toi lisäksi esille, että työmarkkinalaitosta ja tasa-arvovaltuutettua sitoi viranomaisille yhdenvertaisuuslain 4 §:ssä säädetty erityinen velvoite edistää yhdenvertaisuuden toteutumista.

Yhdenvertaisuuslain uudistuksella ollaan edelleen lain kirjaimen tasolla tiukentamassa sääntelyä, laajentamassa sen soveltamisalaa ja lisäämässä mm. kunnille koituvia velvoitteita. Ottaen huomioon edellä selostettu apulaisoikeuskanslerin viimeaikainen ratkaisukäytäntö, huoli kunnallisen itsehallinnon suojan vaarantumisesta on enemmän kuin aiheellinen.

Erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteiden laajennus

Yhdenvertaisuuslain uudistuksessa lain soveltamisalaa esitetään laajennettavaksi nykyisestä. Lakiin ollaan ottamassa myös säännös (12 §), joka syrjintäsäännöksistä huolimatta oikeuttaisi erilaisen kohtelun sellaiselle menettelylle, jolla on oi-

keutettu tavoite. Vaikka säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan oikeusjärjestelmäämme sisältyvistä menettelytavoista jonkin edun oikeuden tai velvoitteen määräytymisessä lakiesityksen 10 §:ssä lueteltujen kriteereiden perusteella, olisi lakiesityksessä selkeästi todettava, että muussa lainsäädännössä olevan velvoitteen täyttäminen muodostaa aina oikeuttamisperusteen. Erityisesti voidaan mainita sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö.

Perustelujen mukaan oikeutetulla tavoitteella tarkoitetaan käytännössä samaa kuin perustuslain 6 §:n hyväksyttävällä perusteella. Lisäksi perusteluissa todetaan, että kuntalain 1 §:n 3 momentissa mainittu kunnan tehtävä edistää asukkaidensa hyvinvointia voi muodostaa hyväksyttävän perusteen ihmisten asettamiselle eri asemaan heidän asuinpaikkansa perusteella.

Kun esitetyn yhdenvertaisuuslain syrjintäsäännökset kytketään ainakin perusteluissa perustuslain 6 §:n syrjintäsäännökseen sisältöön sekä hyväksyttäväksi katsottaisiin myös kunnan asukkuuden etusijalle asettaminen, on tätä pidettävä merkittävänä edistysaskeleena myös kuntien itsehallinnon näkökulmasta.

Lain perusteluissa käsitellään hyvin niukasti kunnallisen itsehallinnon näkökulmaa syrjintään. Perusteluissa ei ole arvioitu apulaisoikeuskanslerin yhdenvertaisuuslain syrjintäkieltoratkaisuja. Apulaisoikeuskanslerin tulkinnat syrjintäkieltösäännöksistä ovat kuitenkin merkittävästi tiukentaneet ennen yhdenvertaisuuslain voimaantuloa vallinnutta oikeuskäytäntöä tavalla joka murentaa kuntien perustuslakiin perustuvaa oikeutta päättää itsenäisesti kunnan asukkaiden asemasta.

Säännöstä syrjinnän tai erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteesta on pidettävä merkittävänä myönteisenä uudistuksena. Uudistuksen merkittävyyden vuoksi perusteluissa olisi tarpeen arvioida, miten lainmuutos tulee muuttamaan oikeuskäytäntöä.

Kuntien itsehallinnollista asemaa suhteessa yhdenvertaisuuslain säännöksiin tulisi muutoinkin arvioida huomattavasti yksityiskohtaisemmin.

SUOMEN KUNTALIITTO

KUNNALLINEN TYÖMARKKINALAITOS

Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma  
toimitusjohtaja

Markku Jalonen  
kunta-alan työmarkkinajohtaja

Kari Prättälä  
lakiasiain johtaja

Sari Ojanen  
neuvottelupäällikkö