



KANTELU

A on 26.4.2013 osoittanut oikeuskanslerille kantelun, jossa hän pyytää tutkimaan Kalajoen kaupungin menettelyn lainmukaisuutta kaupungin osoitettua vuonna 2013 kesätyötuen koskemaan vain kalajokisia nuoria.

SELVITYS

Kalajoen kaupunki on antanut kantelun perusteella asiasta selvityksen.

RATKAISU

Olen 23.9.2009 antamassani päätöksessä käsitellyt kunnan päätöstä suunnata kesätyöpaikkoja koskeva työllistämistuki siten, että se koski vain nuoria, joiden kotipaikka kyseinen kunta oli (OKV/150/1/2008). Olen käsitellyt asiaa sekä perustuslain yhdenvertaisuusvaatimuksen että yhdenvertaisuuslain kannalta.

Perustuslaki

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä (1 mom.) eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella (2 mom.).

Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp) lausutaan 6 §:n kohdalla, että se vastaa voimassa olevan hallitusmuodon 5 §:ää. Tuon säännöksen perusteluissa (HE 309/1993 vp) todetaan, että kiellettyjen erotteluperusteiden luettelo ei ole tyhjentävä. Luettelon muodostaminen kattavaksi on edellyttänyt, että nimenomaisesti mainittuihin kiellettyihin erotteluperusteisiin rinnastetaan muut henkilöön liittyvät syyt. Yhtenä tällaisena henkilöön liittyvänä syynä mainitaan henkilön asuinpaikka. Perustuslain syrjinnän kieltö koskee siis myös asuinpaikkaan perustuvaa kiellettyä erottelua.

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaisesti jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Perustuslain 22 §:n mukaisesti julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Kunnilla on perustuslain 121 §:ään perustuva itsehallinto.

Yhdenvertaisuuslaki

Yhdenvertaisuuslailla konkretisoidaan perustuslain yhdenvertaisuussäätelyä (21/2004, voimaan 1.2.2004). Yhdenvertaisuuslaki perustuu rodusta ja etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta annetun neuvoston direktiivin (2000/43/EY) sekä yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista annetun neuvoston direktiivin (2000/78/EY) täytäntöönpanoon. Direktiivien tarkoituksena oli luoda puitteet kiellettyihin syrjintäperusteisiin perustuvan syrjinnän torjumiselle yhdenvertaisen kohtelun periaatteen toteuttamiseksi Euroopan unionin jäsenvaltioissa (HE 44/2003 vp, s. 1).

Molempiin direktiiveihin sisältyvän johdantolauseen mukaan direktiiveissä säädetään vain yhdenvertaisuutta koskevista vähimmäisvaatimuksista (johdantolause 28, 2000/78/EY ja johdantolause 25, 2000/43/EY). Siten jäsenvaltiot voivat antaa tai pitää voimassa edullisempia säännöksiä eikä direktiivin täytäntöönpanoa tulisi käyttää perusteena jäsenvaltiossa vallitsevan tilanteen heikentämiseksi. Toisin sanoen kansallisessa täytäntöönpanossa voidaan toteuttaa syrjintään tehokkaammin puuttuvia sääntelyratkaisuja.

Yhdenvertaisuuslain tarkoituksena on sen 1 §:n mukaisesti edistää ja turvata yhdenvertaisuuden toteutumista sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeussuojaa lain soveltamisalaan kuuluvissa syrjintätilanteissa. Lain 2 §:n mukaan lakia sovelletaan sekä julkisessa että yksityisessä toiminnassa, kun kysymys on muiden ohella itsenäisen ammatin tai elinkeinon harjoittamisen edellytyksistä taikka elinkeinotoiminnan tukemisesta. Niin ikään lakia sovelletaan sekä julkisessa että yksityisessä toiminnassa, kun kysymys on työhönottoperusteista, työoloista tai työehdoista, henkilöstökoulutuksesta taikka uralla etenemisestä.

Yhdenvertaisuuslain 4 §:n mukaan viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää yhdenvertaisuutta tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan yhdenvertaisuuden edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Viranomaisten tulee erityisesti muuttaa niitä olosuhteita, jotka estävät yhdenvertaisuuden toteutumista.

Yhdenvertaisuuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ketään ei saa syrjiä iän, etnisen tai kansallisen alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden, sukupuolisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuuslakia koskevassa hallituksen esityksessä lausutaan, että mainittu syrjinnän kiellon sisältävä pykälä koskee sekä luonnollisia henkilöitä että oikeushenkilöitä. Pykälässä säädettyjen kiellettyjen syrjintäperusteiden luettelo vastaisi sekä perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuja syrjintäperusteita että syrjintä- ja työsyryntädirektiivissä säädettyjä kiellettyjä syrjintäperusteita (HE 44/2003 vp, s. 41).

Välittömällä syrjinnällä tarkoitetaan sitä, että jotakuta kohdellaan epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta kohdellaan, on kohdeltu tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa (6 § 2 mom, kohta 1).

Hallituksen esityksen mukaan epäsuotuisammalla kohtelulla tarkoitetaan sellaista kohtelua, joka aiheuttaa yksilölle haittaa, kuten esimerkiksi saamatta jääneitä etuisuuksia, taloudellista tappiota, valinnanmahdollisuuksien vähenemistä tai vastaavaa verrattuna siihen, miten jotakuta muuta kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa. Vaikka säännöksessä mainitaan vertailukelpoinen tilanne, säännös ei välttämättä edellytä vertailua todellisten tilanteiden välillä. Vertailukohteena voi esimerkiksi olla myös se, miten henkilöitä yleensä kohdellaan tai miten henkilö on menneisyydessä kohdellut toista henkilöä vertailukelpoisessa tilanteessa. Syrjinnästä on siis kysymys myös silloin, jos päätös tai toimenpide voisi johtaa epäsuotuisampaan kohteluun, vaikka ei voida osoittaa, että näin olisi tosiasiaassa tapahtunut.

Välillisellä syrjinnällä puolestaan tarkoitetaan sitä, että näennäisesti puolueeton säännös, peruste tai käytäntö saattaa jonkun erityisen epäedulliseen asemaan muihin vertailun kohteena oleviin nähden, paitsi jos säännöksellä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia. (6 § 2 mom., kohta 2).

Yhdenvertaisuuslain syrjinnän kielto on perustuslakia tarkempi, laajempi ja ankarampi. Myös mainitut direktiivit asettavat syrjintäperusteisiin liittyvälle erilaiselle kohtelulle joiltain osin perustuslakia tiukemmat vaatimukset. Tärkein tätä koskeva kysymys liittyy juuri välittömän syrjinnän määritelmään. Direktiivien perusteella välitön syrjintä tai eri asemaan asettaminen ei ole oikeutettua perustuslain 6 §:n säännöksen mukaisella hyväksyttävälläkään perusteella. Toisin sanoen direktiivien mukaan välitön syrjintä direktiiveissä määrätyillä perusteilla ei ole milloinkaan sallittua. Ainoastaan välilliseen syrjintään sisältyy poikkeusmaininta tavoitteen hyväksyttävyydestä (2 artikla 2 kohta).

Perustuslakivaliokunta (PeVL 10/2003 – HE 44/2003 vp) piti lausunnossaan yhdenvertaisuuslain hallituksen esityksestä välittömän syrjinnän määritelmää perustuslain kannalta ongelmallisena, sillä perustuslain mukaan eri asemaan asettaminen kielletyillä syrjintäperusteilla ei ole syrjintää, jos siihen on hyväksyttävä syy. Yhdenvertaisuuslain lakiehdotuksesta mietinnön laatinut työelämä- ja tasa-arvovaliokunta (TyVM 7/2003 vp – HE 44/2003 vp) ei kuitenkaan pitänyt välttämättömänä muuttaa lakiehdotusta tältä osin ottaen huomioon saamansa selvityksen, direktiivien asettamat vaatimukset sekä yhdenvertaisuuslain 6 ja 7 §:n säännösten muodostaman kokonaisuuden. Asia tuli näin ollen yhdenvertaisuuslakia säädettäessä nimenomaisesti ratkaistuksi. Kiellettyä syrjintää on siis kaikki henkilöön liittyvään seikkaan perustuva epäsuotuisa kohtelu vertailukelpoisessa tilanteessa, jollei se täytä yhdenvertaisuuslain 7 §:n mukaisia poikkeusperusteita.

Yhdenvertaisuuslain 7 §:n 1 momentissa mainitaan ne menettelyt, joita ei pidetä syrjintänä. Syrjintänä ei pidetä:

- 1) yhdenvertaisuussuunnitelman mukaista menettelyä, jolla pyritään tämän lain tarkoituksen toteuttamiseen käytännössä;
- 2) sellaista 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuun syrjintäperusteeseen liittyvää erilaista kohtelua, jonka perusteena on työtehtävien laatuun ja niiden suorittamiseen liittyvä todellinen ja ratkaiseva vaatimus;
- 3) ikään perustuvaa kohtelua silloin, kun sillä on objektiivisesti ja asianmukaisesti perusteltu työllisyyspoliittinen taikka työmarkkinoita tai ammatillista koulutusta koskeva tai muu näihin rinnastettava oikeutettu tavoite tai kun erilainen kohtelu johtuu sosiaaliturvajärjestelmien eläke- tai työkyvyttömyysetuuksien saamisedellytykseksi vahvistetuista ikärajoista. Lailla ei myöskään estetä sellaisia erityistoimenpiteitä, joiden tavoitteena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttaminen 6 §:n 1 momentis-

sa tarkoitetussa syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäisemiseksi tai lieventämiseksi (positiivinen erityiskohtelu).

Kuntalaki

Kuntalain (365/1995) 1 §:n 3 momentin mukaan kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan.

Kuntalain 28 §:n mukaan kunnan asukkaalla on oikeus tehdä kunnalle aloitteita sen toimintaa koskevista asioista. Aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettavat toimenpiteet. Valtuuston tietoon on saatettava vähintään kerran vuodessa sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyt aloitteet ja niiden johdosta suoritettavat toimenpiteet.

Oikeudellinen arviointi

Työllistämistukipäätös

Yhdenvertaisuuslain 2 §:n mukaan lakia sovelletaan sekä julkisessa että yksityisessä toiminnassa, kun kysymys on työhönottoperusteista, työoloista tai työehdoista, henkilöstökoulutuksesta taikka uralla etenemisestä.

Yhdenvertaisuuslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 44/2003 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa lain 2 §:n 1 momentin 2 kohdasta todetaan, että työhönotossa noudatettavista menettelytavoista on säädetty sekä työsopimuslaissa että virkamiehiä koskevista laeissa. Työhönottopäätöksen tekeminen oli siis kiellettyä jo edellä tarkoitetuissa laeissa säädettyillä syrjintäperusteilla. Yhdenvertaisuuslain soveltamisala on kuitenkin niitä laajempi, sillä säännöksen piiriin kuuluvat myös sellaiset työntehtämisolosuhteet, joissa työtä tehdään olematta työntekijänä virkasuhteessa. Hallituksen esityksen mukaan työhönottoon liittyvien valintapäätösten ohella lainkohta koskee myös valintakriteerien asettamista. Työhönottoperusteilla tarkoitetaan siten myös työntekijälle ja virkamiehelle asetettuja työn tai tehtävän suorittamiseen liittyviä edellytyksiä. Esimerkiksi työntekijälle asetettavat ammattitaitoa ja koulutustasoa koskevat vaatimukset eivät saa olla momentissa tarkoitettulla tavalla syrjiviä. Tässä valossa on selvää, että henkilöön liittyvät syyt, jotka eivät liity työn tai tehtävän suorittamiseen, ovat kiellettyjä valintakriteerejä.

Edellä mainituilla perusteilla yhdenvertaisuuslaki soveltuu myös työllistämistukipäätökseen. Syrjinnän käsitteen soveltaminen edellyttää ainoastaan, että päätöksessä asetettu työllistämistuen saamisen kriteeri olisi voinut työhönotossa johtaa syrjintään henkilöön liittyvän syyn perusteella. Kysymys on tällöin henkilöön liittyvään seikkaan perustuvasta epäsuotuisasta kohtelusta vertailukelpoisessa tilanteessa. Lain soveltaminen ei siis edellytä, että syrjintä olisi konkreettisesti jo tapahtunut.

Jo perustuslaki antaa esitöidensä mukaan suojaa asuinpaikkaan perustuvaa syrjintää vastaan. Yhdenvertaisuuslain ja perustuslain säännösten sanamuodot ovat ”henkilöön liittyvän muun seikan” osalta yhtenevät. Yhdenvertaisuuslain tätä koskevan säännöksen perusteluissa ei asuinpaikkaa tai rekisteröityä kotipaikkaa nimenomaisesti mainita. Yhdenvertaisuuslain tarkoitus ja tavoite, lain perusteena olevien direktiivien voimassa olevan sääntelyn heikentämisen kieltä ja perustuslain kanssa yhtenevä sanamuoto huomioon ottaen lakia on perusteltua tulkita siten, että asuinpaikka tai rekisteröity kotipaikka on laissa tarkoitettu muu henkilöön liittyvä syy.

Kantelukirjoituksessa on kysymys päätöksestä suunnata kaupungin työllistämistuki tietyllä tavalla eikä varsinaisesta työntekijän valintaa koskevasta päätöksestä. Työllistämistuen tarkoitus on ollut nimenomaan kalajokisten nuorten kesätyöllistäminen eli päätös on rajannut ulkopuolelle ne paikkakunnalla asuvat opiskelijat, joiden väestörekisteriin merkitty kotipaikka ei ole ollut Kalajoki. Toisin sanoen kalajokinen nuori voisi saada työllistymiselleen tukea, mutta ulkopaikkakuntalainen ei, jolloin tuki voisi vaikuttaa ja sen on tarkoitus vaikuttaa nimenomaan kalajokisen, ei kenen tahansa nuoren työllistymistä edistävästi.

Työllistämistukipäätöksen rajausperustetta voidaan pitää edellä mainittujen syrjintäkieltoa koskevien säännösten tarkoittamana kiellettynä henkilöön liittyvänä syynä. On perusteltua aihetta epäillä, että muita kuin viralliselta kotipaikaltaan kalajokisia hakijoita olisi työllistämistuen ehtojen vuoksi hakutilanteessa kohdeltu epäedullisemmin kuin kalajokisia hakijoita.

Näin ollen käsitykseni mukaan yhdenvertaisuuslain 17 §:n mukainen oletama välittömästä syrjinnästä on syntynyt.

Epäsuotuisan kohtelun yhdenvertaisuuslain 7 §:n mukaisuus

Kalajoen kunnanhallitus on oikeuskanslerille lausunut, että työllistämistuen tarkoitus on ollut kalajokisten nuorten työllistymisen edistäminen. Perustelu lienee johdettavissa kuntalain 1 §:ssä mainitusta kunnan pyrkimyksestä edistää asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan. Kalajoen kunnanhallitus on vielä todennut selvityksessään, että ”mikäli työnantajat ovat palkanneet muita nuoria alle 18 -vuotiaita kuin kalajokisia, työnantajat ovat voineet hakea tukea palkatun nuoren pysyvistä asuinkunnasta.”

Yhdenvertaisuuslain 7 §:n 1 momentissa mainitaan ne menettelyt, joita ei pidetä syrjintänä. Syrjintänä ei pidetä lain mukaan muun muassa sellaista erilaista kohtelua, jonka perusteena on työtehtävien laatuun ja niiden suorittamiseen liittyvä todellinen ja ratkaiseva vaatimus. Työntekijän kotipaikalla ei ole merkitystä työtehtävien laatuun ja niiden suorittamiseen liittyvien vaatimusten kannalta.

Kuten edellä kävi ilmi, yhdenvertaisuuslain välittömän syrjinnän kielto on lain 7 §:ssä mainittuja tapauksia lukuun ottamatta ehdoton. Selvityksessä esitetty peruste ei ole 7 §:n mukainen eli säännöksen tuntemaa menettelyä, jota ei ole pidettävä syrjintänä. Myöskään selvityksessä mainittu mahdollisuus hakea työllistämistukea nuoren vakituisesta asuinkunnasta ei ole yhdenvertaisuuslain 7 §:n mukainen peruste.

Viranomaisen velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen

Asiakokonaisuuteen liittyy ja lopputulosta täydentää vielä perustuslakivaliokunnan vahvistama perusoikeusmyönteinen tulkintaperiaate. Sen mukaan tuomioistuimen tulee valita perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuden tarkoituksen toteutumista (PeVM 25/1994 vp – HE 309/1993). Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaate koskee tuomioistuinten ohella myös hallintoviranomaisia.

Perusoikeussäännösten asemaa viranomaistoiminnassa suoraan sovellettavina normeina vahvistaa julkiselle vallalle perustuslain 22 §:ssä säädetty velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Turvaamisvelvoite sitoo julkista valtaa sen kaikessa toiminnassa, niin lainsäädännössä, hallinnossa kuin lainkäytössä. Perusoikeuksien sitomalla julkisella vallalla tarkoitetaan muiden muassa kuntaa.

Perustuslain mukaan kunnan tulee siis omassa hallinnossaan turvata keskeisiin perusoikeuksiin kuuluvan yhdenvertaisuuden toteutuminen. Tätä täydentää vielä erityinen yhdenvertaisuuslain 4 §:ssä säädetty viranomaisten velvollisuus kaikessa toiminnassaan edistää yhdenvertaisuutta tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan yhdenvertaisuuden edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Viranomaisten tulee erityisesti muuttaa niitä olosuhteita, jotka estävät yhdenvertaisuuden toteutumista. Kunnallinen itsehallinto ei anna oikeutta huonontaa yhtäläisesti kaikille taattuja perusoikeuksia tai luo uusia mahdollisuuksia poiketa niistä.

Johtopäätökset

Kantelussa tarkoitettu kaupungin työllistämistukea koskeva päätös on siltä osin kuin työnhakijan on edellytetty olevan kotipaikaltaan kalajokinen ristiriidassa yhdenvertaisuuslain 6 §:n 1 momentissa säädetyn syrjintäkiellon kanssa. Kiinnitän Kalajoen kaupunginhallituksen huomiota yhdenvertaisuuslain noudattamiseen tältä osin.

Lähetän edellä kerrotussa tarkoituksessa jäljennöksen tästä päätöksestäni Kalajoen kaupunginhallitukselle.

Muihin toimenpiteisiin en katso kantelun antavan aiheutta.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Ruuskanen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE
POSTIOSOITE

Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi