

## SYRJINTÄKIELLON SOVELTAMISESTA LAILLISUUSVALVONNASSA<sup>1</sup>

---

### Syrjintäkiellosta

Yhdenvertaisuus – johon myös syrjintäkielto sisältyy – on keskeinen normi Suomen perustuslaissa, Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa sekä EU:n perussopimuksissa. Suomessa yleinen yhdenvertaisuusäänös ja siihen sisältyvä syrjintäkielto on perustuslain (731/1999) perusoikeusluvun 6 §:ssä.

Perustuslain syrjintäkiellossa oleva esimerkkilista ei ole tyhjentävä. Lisäksi syrjintäkielto on henkilöpiiriltään yleinen ja laaja. Edellä mainittu tarkoittaa sitä, että mikä tahansa henkilöön liittyvä eri asemaan asettaminen vertailukelpoisessa tilanteessa ilman hyväksyttävää perustetta voi olla syrjintää, ja jokainen voi PL 6.2 §:ssä säänneltyyn kiellettyyn syrjintään vedota. Perustuslain syrjintäkielto on myös soveltamisalaltaan yleinen ja sen voi nähdä sekä suoraan sovellettavana kieltona että lainsäätäjälle annettuna ohjeena. Suora sovellettavuus tarkoittaa sitä, että yksityinen henkilö voi vedota kieltoon yksittäisessä, esimerkiksi kanteluaan koskevassa asiassa. Lainsäätäjälle suunnattuna ohjeena syrjintäkielto toimii taas siten, että eduskunta ei saa säätää lakia, jossa ihmiset asetetaan ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan.

Perustuslain ohella syrjintäkieltoja on lainsäädännössä eri yhteyksissä, kuten rikoslaissa,

virkamieslaissa (11 §, 25/2004) ja työ sopimuslaissa. Yleislakina, tasa-arvolain ohella, syrjintäkieltoa koskee yhdenvertaisuuslaki, jolla pantiin täytäntöön kaksi Euroopan unionin yhdenvertaisuutta koskevaa direktiiviä<sup>2</sup>. Tästä on seurannut, että vaikka perustuslaissa oleva yhdenvertaisuusäänös on asemaltaan keskeisempiä perustuslain säännöksiä, perustuu voimassa oleva yhdenvertaisuutta toissijaisesti säätelevä lainsäädäntömme EU-direktiivien täytäntöönpanoon.

Yhdenvertaisuuslain tarkoituksena on edistää ja turvata yhdenvertaisuuden toteutumista sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeussuojaa lain soveltamisalaan kuuluvissa syrjintätilanteissa (yhdenvertaisuuslaki 1 §, 21/2004).

Yhdenvertaisuuslain yleisluontoisuus näkyy siinä, että se sisältää esimerkiksi yleisesti sovellettavat säännökset syrjinnän käsitteestä, vastatoimien kiellosta ja todistustaakasta syrjintäasiaa käsiteltäessä. Vaikka laki soveltuukin laajasti sekä julkiseen että yksityiseen toimintaan, koskee se kuitenkin vain tiettyjä, laissa lueteltuja elämäntilanteita. Etnisen alkuperään liittyvässä syrjinnässä elämäntilanteita on mainittu enemmän kuin muissa henkilöön liittyvissä syrjintätilanteissa.

Kaikkien syrjintäperusteiden kohdalla lakia sovelletaan elinkeinonharjoittamiseen, työ-

---

<sup>1</sup> Syrjintäkiellosta ks. mm. Mikko Puumalainen, Syrjintäkielto: sisämarkkinoiden reunoilta perusoikeuksien ytimeen, teoksessa Yksilön oikeusasema Euroopan unionissa, juhla kirja Allan Rosas - Festschrift Allan Rosas, s. 41-58, Vammala 2008 sekä EOA:n näkökulmasta Jukka Lindstedt, Syrjintä etnisen alkuperän perusteella, s. 129-157, Eduskunnan oikeusasiamies 90-v. juhla kirja, Vammala 2010.

---

<sup>2</sup> Neuvoston direktiivi 2000/43/EY rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta ja neuvoston direktiivi 2000/78/EY yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista.

elämään, koulutukseen sekä jäsenyyteen ammattijärjestössä tai järjestön antamien etuuksien käyttöön. Lakia sovelletaan kuitenkin lisäksi etnisen alkuperän perusteella tapahtuvaan syrjintään, kun se tapahtuu seuraavilla elämänoilla: sosiaali- ja terveyspalvelut; sosiaaliturvaetuudet tai muut sosiaalisin perustein myönnettävät tuet, alennukset tai etuudet, asevelvollisuus, naisten vapaaehtoinen asepalvelus tai siviilipalveluksen suorittaminen; asuminen taikka yleisölle tarjottavien tai yleisön saatavilla olevien irtaimen tai kiinteän omaisuuden taikka palvelujen tarjonta tai saatavuus muissa kuin yksityisten henkilöiden välisissä suhteissa.

Direktiivit ankaroitivat syrjinnän kieltoa Suomessa. Niiden mukaan henkilöön perustuva eriasemaan asettaminen vertailukelpoisessa tilanteessa ei ole sallittua edes hyväksyttävällä perusteella. Sen sijaan rikoslaki ja perustuslaki suovat tällaisen mahdollisuuden yleisesti. Direktiiveissä mahdollisuus eri asemaan asettamiseen on tarkoin rajattu ja määritelty. Mitään yleistä ”hyväksyttävää” poikkeusta ei ole. Muita uutuuksia laissa olivat häirinnän sekä ohjeen ja käskyn syrjiä katsominen kielletyksi syrjinnäksi ja jaettu todistustaakka.

## Syrjintäkielto, hallinnon laillisuusvalvonta ja oikeuskansleri

Yhdenvertaisuus ja väite syrjintäkiellon rikkomisesta hallinnossa ovat toistuva oikeuskanslerille tehdyn kantelun aihe. Viime aikaisessa laillisuusvalvontakäytännössäni on ollut useita yhdenvertaisuuteen liittyviä ratkaisuja, joissa uusi yhdenvertaisuuslaki yhdessä perustuslain kanssa on tullut sovellettavaksi. Näissä ratkaisuisa sovelsin molempien lakien syrjintäkieltoa ja pyrin nivoamaan ne tulkinnalliseksi kokonaisuudeksi.

Ratkaisuissa pohdin muun muassa sitä, mitä on pidettävä kiellettyä syrjintäperusteena. Lakihan oli tältä kohdin avoin, ja esimerkkiluetelot vaihtelevat.

Esimerkiksi toripaikkataksa- sekä työllistämispäätöstapauksissa arvioin asuinpaikan merkitystä kiellettyä syrjintäperusteena, kun taas työsuojelutarkastuskertomus- sekä Tehy-pöytäkirjatapauksessa ammatilliseen toimintaan osallistumista ja mielipidettä. Epäsuotuisan kohtelun hyväksyttävyyden arviointi edellytti perustus- ja yhdenvertaisuuslain välisen suhteen arviointia. Perustuslakihan sallii yleisesti vertailukelpoisessa tilanteessa hyväksyttävällä perusteella epäsuotuisan kohtelun, mutta yhdenvertaisuuslaki pitää sitä soveltamisalallaan välittömänä syrjintänä ja kieltää sen. Työllistämistuki- ja toripaikkataksapäätöksessä sivusin muun muassa kunnan itsehallinnon merkitystä tässä suhteessa. Tehy-pöytäkirja -tapauksessa oli esillä myös rajanveto neuvottelujärjestelmään, lakko-oikeuteen sekä ohjeen ja käskyn sisältö syrjinnän määritelmässä.

Kaikissa tapauksissa on tärkeää hahmottaa oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan rooli ja kantelumenettely täydentävänä oikeussuojakeinona: kanteluratkaisuilla ei voida antaa välitöntä oikeussuojaa, vaan niissä arvioidaan viranomaisen menettelyn laillisuutta. Oikeussuojan antaminen yksittäistapauksissa kuuluu tuomioistuimille, mutta se ei vapauta viranomaisia velvollisuudesta noudattaa perustuslain ja yhdenvertaisuuslain syrjintäkieltoja.

## Kunnan toripaikkamaksutaksojen peruste ja määrä

Tilannetta, jossa kunnan asukas ja ulkokuntalainen kaupungin torilla elinkeinoaan harjoittava torikauppias vuokratessaan myyntipaikan kaupungilta maksoivat myyntipaikastaan erisuuruista vahvistettuun toripaikkamaksutaksaan perustu-

vaa maksua, pidin perustuslain ja yhdenvertaisuuslain yhdenvertaisen kohtelun periaatteen ja syrjinnän kiellon vastaisena. Mahdollisuus käydä kauppaa kaupungin torilla loi vertailukelpoisen tilanteen, jossa ulkopaikkakuntalaista elinkeinonharjoittajaa kohdeltiin epäsuotuisammin hänen asuinpaikkansa perusteella (OKV/339/1/2006).

### **Kaupungin työllistämispäätökset**

Katsoin syrjinnän kieltoa rikotun, kun oman kaupungin nuoria suosittiin 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. Yhdenvertaisuuslain mukaan ketään ei kuitenkaan saa syrjiä henkilöön liittyvän syyn perusteella ja laki koskee myös työhönoton valintakriteereitä. Sellainen henkilöön liittyvä syy, joka ei liity työn tai tehtävän suorittamiseen, kuten asuinpaikka on kielletty valintakriteeri (OKV/150/1/2008).

### **Kunnallinen virka- ja työehtosopimus (ns. Tehy-pöytäkirja)**

Tehy ry ja Kunnallinen työmarkkinalaitos hyväksyivät työministeriön asettaman sovittelulautakunnan sovintoesityksen Tehyyn kuuluvien palvelussuhteen ehtoista ja Tehyn aseman järjestämisestä (niin sanottu Tehy-sopimus). Sopimus on luonteeltaan sekä kunnallisessa virkaehtosopimuslaissa tarkoitettu virkaehtosopimus että kunnallisista työehtosopimuksista annetussa laissa tarkoitettu työehtosopimus.

Arvioin ratkaisussa sopimusta siltä osin kuin siinä olevan määräyksen mukaan sitä sovelletaan vain Tehyn jäseniin ja toisaalta työmarkkinalaitoksen sekä sovittelulautakunnan jäsenenä

toimineen tasa-arvovaltuutetun menettelyä. Sitovuuspiirin rajoittaminen sinänsä on lain mukaan mahdollista. Tässä sopimuksessa sitovuuspiiri kuitenkin rajoitettiin Tehyn jäseniin. Tästä seurasi, että 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.

Toisin sanoen sopimuksen perusteella Tehyyn kuulumatonta viranhaltijaa ja työntekijää kohdellaan, on kohdeltu tai kohdeltaisiin epäsuotuisammin kuin Tehyn jäsentä ilman, että perusteena olisi työtehtävien laatuun ja niiden suorittamiseen liittyvä todellinen ja ratkaiseva vaatimus. Yhdenvertaisuuslain 6 §:n mukaan sopimus sellaisenaan rikkoo syrjintäkieltoa, vaikka sitä ei olisikaan vielä sovellettu yksittäisissä palkkausta koskevissa päätöksissä. Tähän viittaa lain termi ”kohdeltaisiin” (OKV/1333/1/2007, OKV/181/1/2008).

### **Yhdenvertaisuuslain syrjintäperusteet**

Työsuojelutarkastuskertomuksessa oli todettu, että ammatillinen toiminta ja työpaikan epäkohtiin puuttuminen eivät olleet yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettuja syrjintäperusteita, mistä syystä yhdenvertaisuuslain syrjinnän kieltoa ei voitaisi katsoa rikotun. Pidän ratkaisussani ensiksikin selvänä, että työpaikan epäkohtiin puuttuminen mielipiteitä esittämällä, kuten A asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan oli tehnyt, on yhdenvertaisuuslain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu syrjintäperuste. Toiseksi arvioin, että lainkohdan syrjintäperuste ”muu henkilöön liittyvä syy” kattaa ammatillisen toiminnan, mukaan lukien ammatit yhdistykseen kuulumattomuuden. Ratkaisussa viittasin tässä kohdin siihen, että yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan lain 6 §:ssä säädettyjen kiellettyjen syrjintäperusteiden luettelo vastaisi sekä perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu-

ja syrjintäperusteita että syrjintä- ja työsyrijintädi-  
rektiivissä säädettyjä kiellettyjä syrjintäperusteita  
(HE 44/2003 vp s. 41). Perustuslain 6 §:n 2 mo-  
mentin syrjintäperusteissa ei mainita ammatillis-  
ta toimintaa, sen sijaan mainitaan muu henkilöön  
liittyvä syy. Perustuslain esitöiden (HE 309/1993  
vp, s. 44) mukaan sellainen syy olisi esimerkik-  
si yhdistystoimintaan osallistuminen. Perustuslain  
13 §:n 2 momentista ilmenee, että jokaisella on  
amatillinen yhdistymisvapaus ja että tämä vapa-  
us sisältää muun ohella oikeuden kuulua tai olla  
kuulumatta amatilliseen yhdistykseen. Tarkas-  
tuskertomuksessa ollut tulkinta yhdenvertaisuus-  
lain 6 §:n 1 momentin syrjintäperusteista oli siten  
erheellinen (OKV/1233/1/2007).

## Yhdenvertaisuussääntelyn selkeys

Syrjintäkielto on keskeinen normi perus- ja ihmis-  
oikeuksiin nojaavassa oikeusjärjestyksessä. EU:n  
vaikutus yhdenvertaisuusuojan vahvistumisessa  
on ollut merkittävä ja se on tuntuvasti muuttanut  
yhdenvertaisuuteen liittyvää oikeustilaa Suomes-  
sa. Ongelmaksi on kuitenkin tullut vaikeaselkoi-  
isuus ja epäyhtenäisyys.<sup>3</sup> Yhdenvertaisuussääntely  
ei nyt nivoudu kotimaiseen oikeussystematiikkaan,  
vaan se perustuu unionioikeuden täytäntöönpanoon  
ja sen mukainen toimivaltajaon systematiikka on säilynyt  
laissa liian näkyvästi.

EU:n toimivaltajaon vaikutukset unionin joh-  
detussa oikeudessa olisi toki ylitettävissä sen kansal-  
lisessa toimeenpanossa. Esimerkiksi unionin  
johdetussa oikeudessa oleva syrjintäperusteiden  
eritasoinen suoja taikka syrjinnän kieltäminen  
vain tietyillä eri elämänoilla olisi muunnettavissa

yleiseksi ja yhtenäiseksi syrjinnän kielloksi ko-  
timaisessa lainsäädännössä. Suomessa ei kuiten-  
kaan ole hyödynnetty kansallista lainsäädännön  
yleistoimivaltaa eikä turvattu johdonmukaisuutta.  
Lähinnä on tyydytty panemaan täytäntöön välttä-  
mättömästi unionilainsäädännöstä seuraavat vel-  
voitteet. Yhdenvertaisuuslaissa säädetyt kotimai-  
set ratkaisutkin olivat lähinnä voimassa olevasta  
tasa-arvolaista seuraavia.

Yhdenvertaisuusnormiston epäyhtenäistymi-  
nen on merkinnyt oikeudellisen ja muodollisen  
epäyhdenvertaisuuden syntymistä. Syrjintäpe-  
rusteesta tai elämänoalueesta riippuenhan syrjin-  
tä on nyt ehdottomammin kiellettyä ja oikeussuo-  
ja vahvempaa. Toisaalta tietyillä elämänoalueilla ja  
tiettyjen syrjintäperusteiden kohdalla syrjintä voi  
olla tuomittavampaa tai ainakin oikeussuojan tar-  
ve voi olla vahvempi, jolloin erityinen suoja on  
perusteltavissa.

Suomalainen yhdenvertaisuussääntely ei siten  
kaikilta osin tällä hetkellä täytä perustuslain omaa  
vaatimusta tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edis-  
tämistä ja turvaamisesta, samoin kuin perustus-  
lain 22 §:n vaatimusta perusoikeuksien toteutu-  
misen turvaamisesta.

Paradoksaalista siis on, että yhdenvertaisuus-  
suojan vahvistuminen unionin oikeuden täytäntöön-  
panon myötä on sellaisenaan johtanut myös  
suurempaan epäyhdenvertaisuuteen. Kysymys on  
luonnollisesti suhteellisesta epäyhdenvertaistumi-  
sesta, ei absoluuttisesta. Tarvittaisiin kansallinen  
yhdenvertaisuuden yleislaki, jossa kokonaisvaltai-  
sesti ja yhtenäisesti arvioitaisiin yhdenvertaisuus-  
suojan tarve Suomessa eri elämänoalueilla ja käy-  
tettävät oikeussuojakeinot tinkimättä kuitenkaan  
jo saavutetusta suojasta.

<sup>3</sup> Hyväksyessään yhdenvertaisuuslain eduskunta liitti vastaukseensa (EV 95/2003 vp – HE 44/2003 vp) tähän liittyvän lausuman. Eduskunta edellytti, että ”hallitus valmistelee esityksen sellaiseksi yhdenvertaisuuslainsäädännöksi, jossa lähtökohtana on suomalainen perusoikeusjärjestelmä ja kaikkien syrjintäperusteiden asettaminen samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin.” Oikeusministeriön asettama yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamista valmisteleva toimikunta (yhdenvertaisuustoimikunta) antoi mietintönsä 21.12.2009 (Ehdotus uudeksi yhdenvertaisuuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi. Yhdenvertaisuustoimikunnan mietintö. OMKM 2009:4).