

EDUSKUNNAN  
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

13 päivänä toukokuuta 1986

Lausunto n:o 1

Toiselle lakivaliokunnalle

Toinen lakivaliokunta on kirjeellään 12 päivältä marraskuuta 1985 pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 57/1985 vp. naisten ja miesten välistä tasa-arvoa koskevaksi lainsäädännöksi.

Asian johdosta valiokunnassa ovat olleet kuultavina eduskunnan pääsihteeri Erkki Ketola, valtioneuvoston oikeuskansleri Kai Korte, erikoistutkija Unnukka Stenqvist valtioneuvoston kansliasta, lainsäädäntöneuvos Mikko Könkkölä ja lainsäädäntöneuvos Matti Savolainen oikeusministeriöstä, hallitusneuvos Matti Salmenperä Suomen ILO-neuvottelukunnasta, varatuomari Hannu Rautiainen Suomen Työnantajain Keskusliitosta, varatuomari Kyllikki Sunila Naisjärjestöjen Keskusliitosta, professori Bengt Broms, professori Mikael Hidén, professori Toivo Holopainen, professori Esko Hoppu, tutkijaprofessori Antero Jyränki, professori Pekka Koskinen, professori Raimo Lahti, professori Ilkka Saraviita ja oikeustieteen tohtori Kauko Sipponen.

Käsiteltyään asian lähinnä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

**Hallituksen esitys**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (jäljempänä tasa-arvolaki). Lain tarkoituksena on estää sukupuoleen perustuva syrjintä, edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa sekä tässä tarkoituksessa parantaa naisten asemaa erityisesti työelämässä. Lain tarkoituksen toteuttamiseksi laissa asetettaisiin viranomaisille ja työnantajalle velvollisuus edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa sekä kiellettäisiin syrjintä sukupuolen perusteella. Lakiin tulisi lisäksi erityissäännöksiä syrjinnän kiellosta työelämässä. Tasa-arvolain säätämisen vuok-

si työsopimuslain 17 §:ää ja merimieslain 15 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että syrjinnän kieltävästä säännöksestä poistetaan sukupuoli yhtenä syrjintäperusteena.

Lain noudattamisen valvontaa varten esitetään perustettavaksi tasa-arvovaltuutetun virka ja tasa-arvolautakunta. Tasa-arvovaltuutetun tehtävänä olisi ensi sijassa ohjein ja neuvoin huolehtia siitä, että lain säännöksiä noudatetaan. Tasa-arvolautakunta voisi tarvittaessa kieltää lainvastaisen menettelyn jatkamisen tai uusimisen. Esitykseen sisältyy myös ehdotus tasa-arvovaltuutettua ja tasa-arvolautakuntaa koskevaksi laiksi, johon tulisivat tarkemmat säännökset näistä viranomaisista ja asian käsittelystä niissä.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä syyskuuta 1986.

**Valtiosääntöoikeudellinen arviointi**

Esitys on valtiosääntöoikeudellisesti tärkeä, koska sen tavoitteena on hallitusmuodon 5 §:ssä ilmaistun yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttaminen käytännössä siltä osin kuin kysymys on naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistämisestä.

Esityksen merkittävin valtiosääntöoikeudellinen ongelma on tasa-arvolakiehdotuksen soveltaminen eduskuntaan ja sen toimielimiin, tasavaltaisen presidenttiin, valtioneuvostoon ja sen jäseniin, eduskunnan oikeusasiamieheen, valtioneuvoston oikeuskansleriin, korkeimpaan oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Perustuslakivaliokunta toteaa olevan selvää, että tasa-arvolain tavoitteet koskevat kaikkia ja että siis myös ylimpien valtioelinten on niitä työnantajana noudatettava. Tämän kannalta on tärkeää, että lain yleiset käyttäytymisnormit, kuten 7 ja 8 §, koskevat myös edellä mainittuja valtioeli-

miä. Ongelmat liittyvät siihen, miten tasa-arvolakiehdotuksen valvonta- ja seuraamussäännösten soveltamista näihin valtioonelimiin on arvioitava perustuslakien kannalta.

### *Eduskunnan asema*

Perustuslakivaliokunta on mietinnössä n:o 54/1982 vp. käsitellyt kysymystä ulkopuolisen valvonnan kohdistumisesta eduskuntaan ja sellaisiin toimielimiin, jotka eduskunta valitsee tai asettaa ja joihin vain kansanedustaja on vaalikelpoinen. Valiokunta totesi, että valtiopäiväjärjestyksen asianomaisten säännösten, lähinnä 13 ja 17 §:n, 51 §:n 3 momentin sekä 58 §:n on katsottava tyhjentävästi sääntelevän ne tapaukset ja menettelytavat, joissa ja joilla kansanedustajan toimintavapauteen hänen edustajantoimissaan voidaan puuttua. Valiokunta piti valtiopäiväjärjestyksen 13 §:n kanssa yhteensoveltumattomana, että siinä tarkoitettuun kansanedustajan toimintaan kohdistetaan eduskunnan ulkopuolelta oikeuskanslerin ohjesäännön 5 §:ssä tarkoitettu huomautus ilman, että sitä on perustuslaeilla nimenomaisesti myönnetty.

Yhdennukaisesti selostetun kannanoton kanssa perustuslakivaliokunta katsoo, että tasa-arvolain 10 ja 11 §, 14 §:n 2 momentti sekä 17 ja 19 § voidaan saattaa koskemaan eduskuntaa ja sen toimielimiä vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Mainitut säännökset merkitsivät kansanedustajien edustajantoimeen kytkeytyviä seuraamuksia ja valvontajärjestelyjä, joita valtiopäiväjärjestyksessä ei edellytetä. Perustuslakivaliokunta ei pidä tällaisen sääntelyn toteuttamista hyväksyttävänä, vaan asianmukaisinta on jättää mainittujen säännösten soveltamisen ulkopuolelle sellainen toiminta, joka on luettavissa kansanedustajien edustajantoimeen.

### *Hyvitysvollisuuden liittyminen eräiden muiden valtioonelinten toimintaan*

Tasa-arvolain 11 §:n mukainen hyvitysvollisuus kytkeytyisi lain 8 §:ssä tarkoitetun syrjinnän kiellon rikkomiseen. Kysymys on siten lainvastaisuuden liittyvästä seuraamuksesta. Sitä ei kuitenkaan voida pitää rangaistuksena, koska hyvitysvollisuuden määrääminen ei edellyttäisi työnantajan tai tämän edustajan tahallisuutta tai tuottamuksellisuutta ja koska hyvitys suoritettaisiin työnantajan varallisuudesta sille, jota on loukattu sukupuoleen perustuvalla syrjinnällä. Hyvitys onkin valiokunnan käsityksen mukaan erikoislaatuinen seuraamus, joka on rinnastettavissa lähinnä vahingonkorvaukseen, vaikkakaan

hyvityksen määrääminen ei edellyttäisi, että syrjinnän kiellon rikkomisesta on aiheutunut asianomaiselle vahinkoa.

Esityksen mukaan hyvityksen määrääminen kuuluu työnantajan kotipaikan tuomioistuimelle. Valiokunta pitää selvänä, että tämä tuomioistuin ei käytännössä voi selvittää hyvitysvollisuuden olemassaoloa hyvitysvaatimuksen perusteena olevan ratkaisun tai muun toimenpiteen laillisuutta puhtaasti objektiivisten kriteerien perusteella arvioiden, vaan huomiota joudutaan kiinnittämään myös päätöksentekijän toiminnan subjektiiviseen moitittavuuteen. Itse asiassa esityksen perusteissa onkin eräitä menettelyn subjektiiviseen puoleen viittaavia mainintoja. Valiokunnan käsityksen mukaan tällä seikalla on merkitystä harkittaessa ehdotuksen sopivuutta jäljempänä tarkasteltavien valtiosääntöoikeudellisten järjestelyjen kannalta.

Tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta koskeva valvonta on järjestetty varsin yksityiskohtaisesti hallitusmuodossa, lähinnä sen 35, 45 ja 47 §:ssä. Niiden mukaan presidenttiä ei hänen virkatoimissaan tapahtuneen lainvastaisen menettelyn johdosta voida panna syytteeseen kuin silloin, jos hänen katsotaan syyllistyneen valtiopetokseen tai maanpetokseen. Muutoin on presidentin päätösten lainmukaisuuden valvominen valtioneuvoston ja oikeuskanslerin asiana, jolloin seuraamuksina tulevat kysymyksen oikeuskanslerin huomautus sekä asianomaisten ministerien kieltäytyminen varmentamasta presidentin päätöstä ja valtioneuvoston kieltäytyminen panemasta täytäntöön presidentin päätöstä.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan selostettu presidentin virkatoimien laillisuusvalvonta on ymmärrettävä sillä tavoin tyhjentävästi säänneltyksi, että tasa-arvolain 11 §:n mukainen velvollisuus suorittaa hyvitystä on ulotettavissa presidentin toimintaan vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Tällaista sääntelyä valiokunta ei kuitenkaan pidä hyväksyttävänä, vaan katsoo, että valtion hyvitysvollisuus on nimenomaisella säännöksellä poistettava siltä osin kuin vaatimus perustuisi tasavallan presidentin toimintaan.

Arviotaessa hyvitysvollisuuden kytkeytymistä valtioneuvoston toimintaan kollegiona tai valtioneuvoston jäsenen toimintaan asianomaisten ministeriön päällikkönä on kiinnitettävä huomiota siihen, että valtiosääntömme eräänä peruseräteenä on hallitusmuodon 2 §:ssä ilmaistu valanjako ja siihen oleellisesti liittyvä toimeenpanovallan ja tuomiovallan käytössä toteutettu hierarkkinen järjestys. Tämän kannalta olisi eri-

koista, että esimerkiksi valtioneuvoston nimityspäätökseen pohjautuvan hyvitysvaatimuksen tutkiminen kuuluisi alioikeudelle. Lisäksi on huomattava hallitusmuodon 2 §:n 4 momentin sanonnan viittaavan siihen, että tuomiovallan käytössä vallitsee kaksilinjaisuus, jossa lainkäytöstä ylimmässä asteessa huolehtii yhtäältä korkein oikeus ja toisaalta korkein hallinto-oikeus. Tätä sääntelyä täsmentävät vielä hallitusmuodon 53 ja 56 §. Perustuslakivaliokunta viittaa lausuntoon n:o 16/1982 vp., jossa valiokunta totesi toimivalta- ja yleisten tuomioistuinten ja hallinnollisten tuomioistuinten välillä määräytyvän pääsääntöisesti siten, että rikosasiat ja yksityisoikeudelliset asiat kuuluvat yleisten tuomioistuinten toimivaltaan ja asiat, joissa on kysymys julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta, hallintotuomioistuinten toimivaltaan. Julkisoikeudellisen oikeussuhteen valiokunta katsoi yleensä olevan kysymyksessä silloin, kun toisena osapuolena on julkinen valta julkisia tehtäviä suorittavan elimen välityksellä.

Koska tasa-arvolain 8 §:ssä määriteltävänä kiellettyä syrjintänä valtioneuvoston toimialaan kuuluvissa asioissa merkittävässä määrin tulisivat kysymykseen valtioneuvoston julkisoikeudellisesti arvioitavat ratkaisut ja toimenpiteet, ei valiokunnan mielestä hyvin sovellu edellä mainittuihin valtiosääntöperiaatteisiin, että valtioneuvoston tällainen toiminta voisi tulla hyvitysvaatimuksen johdosta alioikeudessa arvioitavaksi, ennen kuin toiminta on lopullisesti arvioitu julkisoikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän piirissä. Sama koskee valtioneuvoston jäsenen toimintaa asianomaisen ministeriön päällikkönä. Valiokunta viittaa esimerkkinä vahingonkorvauslain (412/74) 3 luvun 5 §:ssä toteutettuun rajoitukseen, jonka mukaan kannetta ei saa nostaa muun muassa valtioneuvoston päätöksestä aiheutuneen vahingon korvaamisesta, ellei päätöstä ole muutettu tai kumottu taikka ellei virheen tehnyttä ole todettu syylliseksi virkarikokseen tai veloitettu korvaamaan vahinkoa. Tällainen rajausta tasa-arvolain osalta merkitsi kuitenkin sitä, että suurin osa valtioneuvoston ja yksittäisten ministereiden tekemistä nimityspäätöksistä jäisi tosiasiaa hyvityssäännösten ulkopuolelle.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tasa-arvolaissa tulisi järjestää hyvityssäännösten suhde valtioneuvoston oikeuskanslerin, eduskunnan oikeusasiamiehen, korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden toimintaan samantapaiseksi kuin mainitun säännösten suhde valtioneuvoston ja sen jäsenten toimintaan.

Valiokunta on edellä käsitellyt tasa-arvolain hyvityssäännösten suhdetta eräiden valtioelinten toimintaan. Tähän liittyen valiokunta katsoo, että ne valtioelimet, jotka jätetään hyvityssäännösten ulkopuolelle tai joiden suhdetta tähän säännöstöön ehkä jollain tavoin rajoitetaan, tulee jättää myös tasa-arvolain 10 §:n tarkoittaman selvityksenantovelvollisuuden ulkopuolelle.

### *Tasa-arvolain 9 §*

Tasa-arvolain 9 §:n 3 kohdan mukaan sukupuoleen perustuvana syrjintänä ei ole pidettävä vain joko naisten tai miesten hyväksymistä yhdistyksen jäseniksi, jos tämä perustuu yhdistyksen säännöissä olevaan nimenomaiseen määräykseen. Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotettu säännös ei ole ristiriidassa hallitusmuodon 10 §:ssä turvatun yhdistymisvapauden kanssa, koska säännös ei rajoita yhdistysten muodostamista ja sallii toisaalta yhdistyksen itse määrätä säännöissään jäseneksi ottamisen perusteet.

Tasa-arvolain 9 §:n 4 kohdan mukaan sukupuoleen perustuvana syrjintänä ei ole pidettävä suunnitelmaan perustuvaa menettelyä, jolla pyritään tämän lain tarkoituksen toteuttamiseen käytännössä. Hallitusmuodon 5 §:n yhdenvertaisuussäännöksen tarkoituksena on yleensä katsottu olevan estää kansalaisten tai kansalaisryhmien asettaminen ilman yleisesti hyväksyttävää perustetta toisiaan edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä todennut, ettei hallitusmuodon yhdenvertaisuusperiaate edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Niinpä valiokunta katsoi lausunnossa n:o 1/1975 vp., ettei tietyn väestönosan toimeentuloedellytysten parantaminen ja sen kautta yhteiskunnallisen tasa-arvon lisääminen ollut ristiriidassa yhdenvertaisuuden kanssa, vaikka kaikilla kansalaisilla ei ollut samanlaisia mahdollisuuksia saada yhtäläisin perustein laissa tarkoitettuja etuja tai oikeuksia. Koska naisten ja miesten välisen tasa-arvon toteuttaminen käytännössä myös suosimalla heikommassa asemassa olevaa sukupuolta perustuu pyrkimykseen lisätä tasa-arvoa, ei tasa-arvolain ehdotettu säännös ole tavoitteiden osalta ongelmallinen hallitusmuodon 5 §:n kannalta. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että yksilötasolla suunnitelmaan perustuva suosiminen voi merkitä perusteettomaksi koettavaa erottelua. Tämän vuoksi on kiinnitettävä huomiota suunnitelma-käsitteen täydelliseen määrittelemättömyyteen. Olisikin syytä harkita sitä,

tulisiko lakiehdotuksen tarkoittamasta suunnitelmaan perustuvasta menettelystä julkisyhteisöjen toiminnan osalta säätää erikseen asianomaisissa erityislaeissa ja tulisiko tarkoitettujen suunnitelmien muissa toiminnoissa saada esimerkiksi tasa-arvoviranomaisten ennakkollinen hyväksyminen.

#### *Tasa-arvolain 18 §*

Tasa-arvolain 18 §:n mukaan tasa-arvovaltuutetulla olisi oikeus suorittaa työpaikalla tämän lain noudattamisen valvontaa varten tarpeelliseksi katsomansa tarkastukset ja saada sitä varten muilta viranomaisilta virka-apua. Viitaten lausuntoon n:o 12/1985 vp. perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota hallitusmuodon 11 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan lailla säädetään kotiutuksen edellytyksistä. Tämän mukaisesti tasa-arvolain 18 §:ää olisi täsmennettävä eikä siinä tulisi käyttää tasa-arvovaltuutetun harkintaan viittaavaa sanontaa "tarpeelliseksi katsomansa". Lisäksi valiokunta viittaa lausunnossa n:o 19/1985 vp. esittämäänsä ja katsoo, että tarkastuksen toimittaminen jonkun kodissa tulisi olla mahdollista vain erityisestä syystä.

#### *Uhkasakkosäännökset*

Tasa-arvolain 17 ja 21 §:n mukaan tasa-arvovaltuutetun ja tasa-arvolutakunnan asettaman uhkasakon määrää maksettavaksi veloitettun tai vastaajan kotipaikan tuomioistuimien. Ehdotukset ovat hyvin poikkeuksellisia, sillä valiokunnan saaman selvityksen mukaan ainoastaan toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain (693/76) säännösten mukaan hallintoviranomai-

sen asettaman uhkasakon tuomitseminen kuuluu yleiselle alioikeudelle. Lainsäädäntökäytännössä yleisimpiä ovat sellaiset säännökset, joiden mukaan hallinnollisena pakkokeinona käytetyn uhkasakon asettaminen ja maksettavaksi määrääminen kuuluvat samalle viranomaiselle.

Ehdotettu sääntely johtaisi siihen epätarkoituksenmukaisena pidettävään seuraukseen, että lautakunnan uhkasakolla tehostamaan kieltoon haettaisiin muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, kun taas uhkasakon tuomitsemisasiassa muutoksenhakutie olisi viime kädessä korkeimpaan oikeuteen. Valiokunta kiinnittääkin huomiota siihen, että jos harkitaan tarpeelliseksi crottaa uhkasakon asettaminen ja tuomitseminen eri viranomaisten tehtäväksi, niin uhkasakon maksettavaksi määrääminen voitaisiin säätää lääninhallituksen asiaksi.

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta, jolla ei ole muuta huomautettavaa asian johdosta, kunnioittaen lausuntonaan esittää,

*että hallituksen esitykseen sisältyvä ensimmäinen lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä edellyttäen, että perustuslakivaliokunnan edellä esittämät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon, ja että hallituksen esitykseen sisältyvät muut lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.*

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, varapuheenjohtaja A. Kemppainen, jäsenet Aaltio (osittain), Alho, Anttila (osittain), Eenilä

(osittain), Hämäläinen, Kärhä, J. Mikkola (osittain), Muroma, Nieminen, Peltola, Skinnari ja Viinanen sekä varajäsenet Hilpelä, Rajamäki ja Sasi (osittain).