

Syrjintälautakunnan lausunto 29.3.2010, SLTK 2010/172

Ihmisoikeusliiton lausuntopyyntö syrjintäasiassa 26.1.2010

Ihmisoikeusliitto ry pyytää syrjintälautakunnalta yhdenvertaisuuslain 14 §:n mukaista lausuntoa yhdenvertaisuuslain 4 §:n soveltamisalasta seuraavasti.

Yhdenvertaisuuslain 4 §:n mukaan viranomaisilla on velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti, ja laatia yhdenvertaisuussuunnitelma etnisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Ihmisoikeusliitto ry pyytää syrjintälautakunnan lausuntoa siitä, ulottuvatko edellä mainitut velvoitteet myös yksityiselle sektorille, jos viranomainen on ulkoistanut julkisen palvelun tuottamisen hankintasopimuksella yksityiselle toimijalle.

Päätettiin antaa asiassa seuraava esittelijän esityksen mukainen lausunto.

Syrjintälautakunnan lausunto Ihmisoikeusliitto ry:n lausuntopyyntöön

Yhdenvertaisuuslakia (21/2004) sovelletaan etnisen alkuperän perusteella tapahtuvaan syrjintään, kun kysymys on yleisölle tarjottavien tai yleisön saatavilla olevien palvelujen tarjonnasta tai saatavuudesta. Laissa säädetyn syrjintäkiellon mukaisesti ketään ei saa syrjiä etnisen tai kansallisen alkuperän perusteella.

Välittömänä syrjintänä pidetään 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.

Välillisenä syrjintänä pidetään 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.

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

Yleinen velvollisuus yhdenvertaisuuden edistämiseen

Yhdenvertaisuuslain 4 §:n 1 momentin mukaisella yhdenvertaisuuden yleisellä edistämivelvoitteella tarkoitetaan sitä, että viranomaisen tulee omassa toiminnassaan ottaa lain tarkoitus huomioon esimerkiksi suunnittelussa, tiedottamisessa, voimavarojen kohdentamisessa, valvonnassa, työkäytäntöjä kehitettäessä sekä soveltamisohjeita laadittaessa ja uudistettaessa (HE 44/2003, s. 37.38).

Hallituksen esityksestä yhdenvertaisuuslaiksi (HE 44/2003, s. 38-40) käy ilmi, että yhdenvertaisuuslain 4 §:n 1 momentin velvollisuus edistää kaikessa toiminnassa yhdenvertaisuutta

tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan yhdenvertaisuuden edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa sekä erityinen velvollisuus muuttaa niitä olosuhteita, jotka estävät yhdenvertaisuuden toteutumista, ulottuu koskemaan myös julkisoikeudellisia yhdistyksiä ja yksityisiä toimijoita niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä sekä valtion liikelaitoksia.

Kuten hallituksen esityksessä yhdenvertaisuuslaiksi todetaan, lain soveltamisen kannalta julkista hallintotehtävää hoitavan organisaation muodolla ei ole sinällään merkitystä, vaan ratkaisevaa on tehtävän luonne.

Yhdenvertaisuuslain esitöiden (HE 44/2003, s. 38-40) mukaan julkisen hallintotehtävän käsite saa sisältönsä perustuslain 124 §:stä. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaisille.

Palvelutehtävän siirtäminen yksityiselle voi olla tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi tarpeen, jos perustuslain 124 §:n edellytykset palvelujen saatavuuden tai toiminnan tehokkuuden takaamiseksi täyttyvät. Perustuslain 124 §:ssä edellytettyjen oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistamiseksi asian käsittelyssä on noudatettava hallinnon yleislakeja ja asioiden käsittelijöiden on toimittava virkavastuulla. Yksityisen hoitaessa julkisia hallintotehtäviä hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisala, viranomaisen määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskien myös yksityisiin suoraan perustuslain 124 §:n nojalla, vaikka näistä ei olisikaan mainintaa yksityisen tahon kanssa tehdyssä hankintasopimuksessa. (PeVL 3/2009, PeVL 13/2010)

Hallituksen esityksessä (HE 44/2003) todetaan julkisella hallintotehtävällä tarkoitettavan melko laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, etuja ja velvollisuuksia koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Julkinen hallintotehtävä viittaa toimintaan, johon liittyy yleisen edun toteuttamista tai muutoin julkisten palvelujen järjestämiselle luonteenomaisia piirteitä. Keskeistä on, että tehtävä perustuu lailla tai lain nojalla annettuun julkiseen toimeksiantoon. Julkisiin hallintotehtäviin liittyy usein oikeus käyttää julkista valtaa eli hallintopäätösten tekemistä sekä asian ratkaisemista välittömästi palvelevia valmistelu- ja täytäntöönpanotoimia. Julkisen vallan käyttämisestä on myös yksityisiin kohdistuvien käskyjen taikka kieltojen antaminen. Lainsäädäntö- ja tuomiovallan käyttöä ei sen sijaan pidetä säännöksessä tarkoitettuna hallintotehtävänä.

Niiltä osin kuin yksityisen tahon voidaan katsoa hoitavan julkista hallintotehtävää, yhdenvertaisuuslain 4 §:n 1 momentin yleiset velvollisuudet ulottuvat myös yksityiselle sektorille, vaikka viranomaisen on ulkoistanut hallintotehtävän, kuten esimerkiksi julkisen palvelun tuottamisen hankintasopimuksella yksityiselle toimijalle.

Näin ollen hankintasopimuksella ulkoistetun julkisen palvelun tuottavalla yksityisellä toimijalla on yleinen yhdenvertaisuuslain 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu velvollisuus yhdenvertaisuuden edistämiseen hoitaessaan julkista hallintotehtävää.

Velvollisuus yhdenvertaisuussuunnitelman laatimiseen

Yhdenvertaisuuslain mukaan viranomaisen tulee laatia etnisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi suunnitelma (yhdenvertaisuussuunnitelma) siinä laajuudessa kuin kunkin viranomaisen toiminnan luonne sitä vaatii.

Viranomaisilla tarkoitetaan yhdenvertaisuuslain 4 §:n 3 momentissa valtion ja kuntien viranomaisia sekä itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia samoin kuin Ahvenanmaan maakunnan viranomaisia niiden huolehtiessa valtakunnan viranomaisille kuuluvista tehtävistä maakunnassa. Viranomaisella tarkoitetaan myös julkisoikeudellista yhdistystä ja yksityisiä toimijoita niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä sekä valtion liikelaitoksia.

Velvollisuus 4 §:n 2 momentissa (978/2007) tarkoitetun yhdenvertaisuussuunnitelman laatimiseen ei kuitenkaan koske evankelisluterilaista kirkkoa, ortodoksista kirkkokuntaa eikä viranomaiseen rinnastettavaa, julkista hallintotehtävää hoitavaa yksityistä toimijaa.

Yhdenvertaisuuslain 4 §:n 3 momentin sanamuodon mukaan yhdenvertaisuussuunnitelman laatimisvelvollisuutta ei siis ole silloin, jos kyse on viranomaiseen rinnastettavasta julkista hallintotehtävää hoitavasta yksityisestä tahosta.

Näin ollen hankintasopimuksella ulkoistetun julkisen palvelun tuottavalla yksityisellä toimijalla ei ole velvollisuutta yhdenvertaisuussuunnitelman laatimiseen, vaikka kyse olisikin julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.