

Juhlajulkaisu
Pekka Hallberg
1944 – 12/6 – 2004

Toimittajat

Risto Nuolimaa

Pekka Vihervuori

Hannele Klemettinen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

© 2004 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Pekka Hallbergin valokuva s. VII Heini Lehväslaiho

ISSN 0356-7222

ISBN 951-855-229-0

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2004

Antti Suviranta

Yhdenvertaisuudesta ja tasa-arvosta lakitermeinä

Suomen perustuslain yhdenvertaisuuspykälän historiasta

Presidentti Pekka Hallberg on ollut ja on edelleen monitahoisesti mukana perusoikeusasioissa, niin johtamassa säännöstöjen valmistelua¹ kuin sekä tutkijana ja kirjoittajana² että tuomarina.³

Suomen perustuslain perusoikeusluku (2 luku, Perusoikeudet) alkaa pykälällä (6 §), jonka otsikkona on ”Yhdenvertaisuus”. Jo vuoden 1919 hallitusmuodossa säännös Suomen kansalaisten yhdenvertaisuudesta lain edessä oli perusoikeusluvun (”II. Suomen kansalaisten yleiset oikeudet ja oikeusturva”) ensimmäisenä pykälänä (5 §). Säännösten paikan voisi sanoa kuvastavan yhdenvertaisuuden keskeistä merkitystä kansalaisten tai ihmisten oikeusasemalle. Kuitenkaan vuoden 1919 eduskuntakäsittelyn pohjana olleessa hallitusmuotoesityksessä ei – sen enempää kuin sitä edeltäneessä komiteanmietinnössäkään – vielä ollut nimenomaista säännöstä kansalaisten yhdenvertaisuudesta, vaan sen lisäksi lakitekstiin vuoden 1919 valtiopäivien perustuslakivaliokunta ”siihen nähden, että kansalaisten yleisiin oikeuksiin *ennen muuta* kuuluu kaikkien yhdenvertaisuus lain edessä”.⁴

Vuoden 1919 hallitusmuodon säännös yhdenvertaisuudesta lain edessä siirtyi vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa hallitusmuodon nimeltäänkin uudistettuun 2 lukuun (”Perusoikeudet”) sen 5 §:n 1 momentiksi ilman muuta asiallista muutosta kuin, että uudistuksen yleisen linjan mukaisesti yhdenvertaisuus lain edessä turvattiin nyt ihmisille yleisesti eikä vain Suomen kansalaisille. Tämän yleisen yhdenvertaisuussäännöksen lisäksi tuli hallitusmuodon 5 §:ään vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa kolme uutta momenttia: syrjintäkiellosta (2 mom.), lasten kohtelusta tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän vaikutusmahdollisuudestaan (3 mom.) sekä sukupuolten tasa-arvon edistämisestä (4 mom.).

¹ Erityisesti Perusoikeustyöryhmä 1992:n puheenjohtajana; ks. Perusoikeustyöryhmä 1992, mietintö (LAVO 2/1993) s. 2–4.

² Ks. tähän juhlakirjaan sisältyvää luetteloa Pekka Hallbergin kirjallisesta toiminnasta.

³ Ks. esim. KHO 1997:108, 109 ja 128 (kunnan virkasäännön määräystä viranhaltijan irtisanomisesta saatiin soveltaa vain jos virkasääntö oli hyväksytty ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen voimaantuloa; äänestyksiä), 2001:13 (tasa-arvolain mukainen kiintiöperiaate koski vain valtion ja kunnan eikä siis seurakunnan toimielimiä, eikä kiintiöperiaatteen nojautuva valitus voinut johtaa seurakunnan päätöksen kumoamiseen muulla perusteella, vaikka valituksessa tarkoitetuista toimielimistä toisen toiminta kuuluikin tasa-arvolain alaan; ään. 2+1 – 2).

⁴ Kursivointi minun. – Ks. PeVM 2/1919 vp (HE 17/1919 vp) s. 3, PeVM 4/1919 vp (Edk.es. miet. 9) s. 1; Hakkila Esko, Suomen tasavallan perustuslait s. 36–37, Porvoo 1939.

Säännöksiä syrjintäkiellosta ja sukupuolten tasa-arvon takaamisesta ehdotti jo valtiosääntökomitea mietinnössään vuodelta 1974.⁵ Lasten kohtelu ja vaikutusmahdollisuudet tulivat mukaan – omana pykälänään (5 a §) – täyteläiset perustelut perusoikeussäännöksille sisältävässä perusoikeuskomitean mietinnössä vuodelta 1992.⁶ Pekka Hallbergin puheenjohtolalla työskennellyt Perusoikeustyöryhmä 1992 yhdisti lapsia koskevat säännökset 5 §:ään ja muotoili sukupuolten tasa-arvoa koskevan momentin siten, ettei työelämän tasa-arvon mitään yksityiskohtia ehdotettu taattavaksi perustuslain voimaisesti, vaan tasa-arvon edistäminen osoitettiin tältäkin osin lainsäätäjän tehtäväksi.⁷

Kun uutta perustuslakia valmisteltaessa kaikki sen pykälät saivat oman otsikkonsa, koski sama myös vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa hallitusmuotoon sisällytettyä uudistettua perusoikeuslukua, joka siirrettiin uuteen perustuslakiin muuten lähes sellaisenaan. Tämän mukaisesti vuoden 1995 uudistuksen 5 §:n kaikista säännöksistä muodostettiin uuteen perustuslakiin 6 §, jonka saama otsikko ”Yhdenvertaisuus” näin tuli kattamaan säännökset kansalaisten yhdenvertaisuudesta lain edessä (1 mom.) syrjintäkiellosta (2 mom.), lasten kohtelusta tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän vaikutusmahdollisuudestaan (3 mom.) ja sukupuolten tasa-arvon edistämisestä (4 mom.).⁸ – Vuoden 1995 perusoikeusuudistusta valmisteltaessa käytettiin ehdotetun HM 5 §:n sisällyksestä perusteluissa yleisluonnehdintaa ”yhdenvertaisuus ja tasa-arvo” – lakitekstiinhän ei eri pykälille vielä ehdotettu omaa otsikointia (kun sellaista ei hallitusmuodossa muutenkaan ollut).⁹

Lakitason sääntelystä

Niin kuin edellä jo todettiin, PL 6.4 §:ssä edellytetään sukupuolten tasa-arvon edistämistä ”sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään”. Tällaisia lain säännöksiä oli jo ennestään eli ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta ja siis ilman nimenomaista perustuslain toimeksiantoa – osittain kylläkin kansainvälisten velvoitteiden toteuttamiseksi tai niihin liittymiseksi – sisällytetty mm. vuonna 1986 säädettyyn ja sittemmin useaan otteeseen muutettuun lakiin naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986).¹⁰

Hallitusmuodon alkuperäisen 5 §:n säännöstä yhdenvertaisuudesta lain edessä ei sen enempää kuin sen seuraajiakaan (HM 5.1 § vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ja PL 6.1 §) ole perustuslain tasolla edellytetty toteutettavan nimenomaisella alemman tason sääntelyllä. Nyt –

⁵ Ks. KM 1974:27 s. 111.

⁶ Ks. KM 1992:3 s. 170–186.

⁷ Ks. LAVO 2/1993 s. 59–60.

⁸ Ks. Perustuslaki 2000 Grundlag (KM 1997:13 s. 143); HE 1/1998 vp s. 78; PeVM 10/1998 vp s. 12.

⁹ Sitaatin kursivointi minun. – Ks. KM 1992:3 s. 170; LAVO 2/1993 s. 53; HE 309/1993 vp s. 16, 42. – Suomen perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä (6 §) yleensä ks. Hallberg, Perusoikeusjärjestelmä s. 43–44, teoksessa Hallberg ym. (toim.), Perusoikeudet, Helsinki 1999 s. 31–58; Scheinin Martin, Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PL 6 §), *ibid.* s. 231–261.

¹⁰ Ks. Bruun Niklas, Koskinen Pirkko K., Tasa-arvolaki s. 25–37, 2 p., Helsinki 1997; KM 1992:3 s. 179–182; LAVO 2/1993 s. 59–60; HE 309/1993 vp s. 17, 45–46.

vuonna 2004 – on kuitenkin säädetty uusi laki, nimeltä *yhdenvertaisuuslaki* (21/2004). Tämä laki ei niinkään pyri turvaamaan PL 6.1 §:n mukaista yhdenvertaisuutta lain edessä kuin toteuttamaan PL 6.2 §:n mukaista syrjintäkieltoa. Sitäkään ei perustuslain tasolla nimenomaisesti edellytetä toteutettavan alemman tason sääntelyllä, mutta syrjintäkiellon toteuttamista koskivat jo ennestään, ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistustakin, lukuisat eri lakien säännökset. Tärkeimpänä syynä uuden lain (kiireelliseen) säätämiseen olikin kahden Euroopan yhteisön direktiivin toteuttaminen Suomessa. Vielä hallituksen esityksessä (samoin kuin edellisille valtiopäiville annetussa, mutta rauenneessa vastaavassa esityksessä) oli ehdotetun lain nimenä *laki yhdenvertaisuuden turvaamisesta*; nimeä ”yhdenvertaisuuslaki” käytettiin tosin jo läpi esityksen perustelujen. Lakitekstiin tämä nimi otettiin työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietinnössä.¹¹

Välihuomautuksena voisi todeta, että nimellä ’yhdenvertaisuuslaki’ on Suomessa ollut huono kaiku. Sillä tarkoitettiin Venäjän keisarikunnan lainsäädäntöelinten ”yleisvaltakunnallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä” hyväksymää, mutta Suomessa noudatettavaksi edellytettyä 20.1.1912 annettua lakia, jonka mukaan Venäjän alamailla, jotka eivät olleet Suomen kansalaisia, oli Suomessa oleva samat oikeudet kuin suuriruhtinaskunnan omilla kansalaisilla.¹²

Synonymiaa ja polysemiaa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosäännöksissä

Edellä jo todettiin, miten vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen valmisteluvaiheissa HM 5 §:n alasta käytettiin yleisotsikkoa ’Yhdenvertaisuus ja tasa-arvo’, kun taas sisällöltään saman PL 6 §:n otsikoksi tuli vain ’Yhdenvertaisuus’. Edellisessä otsikossa näyttäisi siten olleen kysymys kahdesta eri (tosin toisilleen läheisestä) asiasta, kun taas jälkimmäisessä edellisen otsikon alkuosa olisi laajennettu käsittämään kummankin asian alan. Vuoden 1995 uudistuksen valmistelumietintöjen perusteluissa todetaan ehdotuksen uudeksi HM 5 §:ksi sisältävän ”paitsi perinteisen ajatuksen [tai: ’vaatimuksen’] oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta”.¹³ Kun vuoden 1999 perustuslain perusoikeuslukuun lisättiin kullekin pykälälle oma otsikko, todettiin perusteluissa, ettei otsikoille ole tarkoitettu antaa itsenäistä oikeudellista merkitystä esim. säännösten soveltamisalan määrittämisessä.¹⁴

Tämän kysymyksen kanssa jouduin tekemisiin, kun toimitin belgialaisen professorin Roger Blanpainin päätoimittamaan kokoelmaan *International Encyclopedia of Laws* – ensyklopediasa jo olevan Suomen työoikeuden yleisesitykseni täydennykseksi – Suomen työläisäädännön valikoiman eri ministeriöiden laadituttamista englanninkielisistä käännöksistä.¹⁵ Työlain-

¹¹ Ks. HE 44/2003 vp; TyVM 7/2003 vp s. 5; HE 269/2002 vp s. 5–6.

¹² Ks. esim. Cederberg A. R., Suomen uusinta historiaa s. 127–130, 133–135, Porvoo 1943.

¹³ Ks. KM 1992:3 s. 172; LAVO 2/1993 s. 53.

¹⁴ Ks. HE 1/1998 vp s. 78; PeVM 10/1998 vp s. 12–13.

¹⁵ Ks. Suviranta, Finland, 4 p. 1999, irtotoiteoksessa *International Encyclopedia of Laws / Labour Law and Industrial Relations*, Haag; sama, Legislation, Finland, ilmestyy v. 2004 samassa irtotoiteoksessa.

säädännössämme on lukuisia säännöksiä, joilla toteutetaan PL 6.2 §:n mukaista syrjintäkieltoa, ja sukupuolten tasa-arvon edistämistä (PL 6.4 §) on omat erityissäännöksensä vuoden 1986 laissa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta. Vuoden 2004 yhdenvertaisuuslakia säädettäessä taas lisättiin eräisiin työoikeudellisiin lakeihin viittauksia tähän lakiin. Siten viitataan yhdenvertaisuuslakiin nyt mm. työsopimuslain 2.2 §:ssä (23/2004) ja merimieslakiin lisätyssä 15 a §:ssä (24/2004).

Englanninkielinen sanakirjamuoto 'yhdenvertaisuuslaille' on tietysti *Equality Act*. Toisaalta käytetään naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetusta laista lyhennettyä nimitystä 'tasa-arvolaki' paitsi alan kirjallisuudessa myös lainsäädännössä, josta valikoimaani kuuluu lähetyistä työntekijöistä annettu laki (1146/1999), jonka 2.5 §:ssä todetaan tässä laissa käytettävän naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetusta laista nimitystä 'tasa-arvolaki' (ruotsinkielisessä lakitekstissä 'jämsställdhetslagen'). Tällekin termille on lähin sanakirjakäännös *Equality Act*, jota kokoelmassani käytettiin keuhkatalven 2004 korjausvedosvaiheeseen saakka, jolloin oli otettava huomioon uusi yhdenvertaisuuslaki ja sitä säädettäessä työsopimuslakiin ja merimieslakiin tehdyt muutokset.

Heikki E. S. Mattilan Oikeuslingvistiikka-kirjan mukaan "ehkä keskeisin oikeuskielen sanasto koskeva tieteellinen havainto on ollut se, että lakitermeille on leimallista polysemia: samalla termillä voidaan asiayhteyden mukaan ilmaista lukuisia käsitteitä". Polysemiaan nähden käänteinen ilmiö on puolestaan tutumpi ilmaus synonymia: useat termit ilmaisevat saman käsitteen.¹⁶ *Equality Act* kahden eri suomalaisen lain englantilaisena nimenä olisi siten ilmaista polysemiasta.

Polysemiaa on tietenkin pyrittävä välttämään, jos se on omiaan aiheuttamaan sekaannusta. Kun tässä vaiheessa vielä oli mahdollista, valitsin 'yhdenvertaisuuslaille' sanakirjakäännöksen *Equality Act* ja mukailin 'tasa-arvolaille' nimen *Gender Equality Act*. (Toinen mahdollisuus olisi saattanut olla ottaa lähtökohdaksi yhdenvertaisuuslain ruotsinkielinen nimi 'lag om likabehandling', jolloin englanninnos olisi voinut olla *Equal Treatment Act* ja 'tasa-arvolaki' säilyttää ehkä vakiintuneen käännösnimensä *Equality Act*.) En nyt ota kantaa siihen, voidaanko suomen kielen pohjatermejä 'yhdenvertaisuus' ja 'tasa-arvo' – ja ruotsin kielen termejä *jämlikhet* ja *jämställighet* (PL 6 §) sekä *likabehandling* (yhdenvertaisuuslaissa) – muutoin (edelleen) käyttää synonyymeinä vai vaatisiko polysemian välttäminen jossakin suhteessa uutta terminologiaa.

¹⁶ Ks. Mattila Heikki E. S., Vertaileva oikeuslingvistiikka s. 171, 177, Helsinki 2002.