Veli-Pekka Viljanen

K 2/2026 vp; Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 4.6.2026

Perustuslakivaliokunnan lausuntopyynnössä pyydetään arvioimaan (erityisesti perustuslain 2 ja 3 §:n) kannalta yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa esitettyjä kannanottoja, jotka on muotoiltu lainsäätäjää koskevaksi vaatimukseksi (”on muutettava”). Lisäksi valiokunta pyytää arvioimaan perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 74 §:n kannalta kertomuksessa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn lainsäädännön perustuslainmukaisuudesta tai ristiriidasta perustuslain kanssa todettuun (ainakin s. 141, 171).

Rajoitun käsittelemään yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomusta valiokunnan minulle esittämien kysymysten valossa.

Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain mukaan yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja syrjinnän ehkäisemiseksi oikeusministeriön hallinnonalalla on yhdenvertaisuusvaltuutettu. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton (1 §). Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on lain 3 §:n mukaan valvoa yhdenvertaisuuslain noudattamista sen mukaan kuin sanotussa laissa säädetään sekä yleisesti edistää yhdenvertaisuuden toteutumista ja ehkäistä syrjintää. Lisäksi valtuutettu toimii kansallisena ihmiskaupparaportoijana ja naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana. Tehtäviensä hoitamiseksi valtuutettu: 1) laatii ja teettää selvityksiä, julkaisee raportteja sekä tekee aloitteita; 2) antaa neuvoja ja lausuntoja; 3) edistää tiedotusta, kasvatusta ja koulutusta; 4) osallistuu eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön; 5) seuraa toimialallaan Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta; 6) seuraa ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä; 7) seuraa naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa sekä seuraa ja arvioi, naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnan ohella, naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen (SopS 53/2015) 10 artiklassa tarkoitetulla tavalla sellaisia toimintaperiaatteita ja toimia, jotka on tarkoitettu kaikkien yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.

Yhdenvertaisuuslain 19 §:n mukaan Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi yhdenvertaisuuslain soveltamisalalla: 1) avustaa syrjinnän uhriksi joutuneita henkilöitä näiden tekemiä syrjintävalituksia tutkittaessa; 2) avustaa 5–7 §:ssä tarkoitettujen edistämistoimenpiteiden suunnittelussa; 3) antaa yleisiä suosituksia syrjinnän ehkäisemiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi; 4) ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi tämän lain noudattamista koskevassa asiassa. Valtuutettu voi antaa yksittäistapauksessa perustellun kannanoton yhdenvertaisuuslain vastaisen menettelyn ennaltaehkäisemiseksi taikka sellaisen jatkamisen tai uusimisen estämiseksi, jollei kyse ole työ- tai virkaehtosopimuksen tulkinnasta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu antaa yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 8 §:n 2 momentin mukaan eduskunnalle kerran neljässä vuodessa kertomuksen ”yhdenvertaisuuden toteutumisesta”. Kertomuksessa käsitellään myös ihmiskauppaa ja siihen liittyviä ilmiöitä. Kertomuksessa käsitellään lisäksi naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa sekä toimia ja toimintaperiaatteita niiden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviin kuuluu siis erityisesti valvoa yhdenvertaisuuslain noudattamista ja yleisesti edistää yhdenvertaisuuden toteutumista ja ehkäistä syrjintää. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviin kuuluu myös ”yhdenvertaisuuslain soveltamisalalla” antaa yleisisä suosituksia syrjinnän ehkäisemiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Yhdenvertaisuusvaltuutetun eduskuntakertomuksen sisältönä tulee lain mukaan olla ”kertomus yhdenvertaisuuden toteutumisesta”.

Nyt käsiteltävänä olevan kertomuksen mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun ”tehtävänä on laatia *eduskunnalle esityksiä* siitä, miten yhdenvertaisuutta ja perusoikeuksia tulisi viedä eteenpäin. Kertomuksessa mainitaan, että siinä on pyritty muokkaamaan ratkaisu yhdenvertaisuuden toteutumisessa liittyviin keskeisin ongelmiin *suosituksiksi eduskunnalle* (ks. kertomus, s. 12-13).

Tältä osin on syytä huomauttaa, ettei yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviin ja toimivaltaan ole kirjoitettu esimerkiksi vastaavaa oikeutta tehdä eduskunnalle ehdotuksia lainsäädännön muuttamiseksi kuin esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehelle[1] on säädetty. Nyt käsiteltävänä olevassa kertomuksessa yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävää on

[1] Ks. laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 12 § 3 mom. ”Kertomustensa yhteydessä oikeusasiamies voi tehdä eduskunnalle ehdotuksia lainsäädännössä havaitsemiensa puutteiden poistamiseksi. Jos havaittu puute liittyy eduskunnan käsiteltävänä olevaan asiaan, oikeusasiamies voi myös muuten saattaa havaintonsa eduskunnan asianomaisen toimielimen tietoon.”

valtuutetun tehtävien lakisääteinen määrittely huomioon ottaen luonnehdittu varsin pitkälle menevästi suhteessa eduskuntaan. Korostan, että yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäväksi ei ole laissa määritelty ”laatia eduskunnalle esityksiä”.

Perustuslain 2 §:n 1 momentin mukaan valtiovalta kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Perustuslain 3 §:n 1 momentin mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta. Säännökset ilmentävät käsitystä eduskunnasta ylimpänä valtioelimenä ja suvereenina lainsäädäntövallan käyttäjänä (HE 1/1998 vp, s. 71, 75). Eduskunnan valtiosääntöisestä asemasta johtuen meillä on täysin vakiintuneesti katsottu, ettei esimerkiksi perustuslaissa säädettyjen ylimpien laillisuusvalvojien – eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin – toimivalta ulotu eduskunnan tai kansanedustajien toiminnan laillisuusvalvontaan. Eduskunnan toimintaan kohdistavasta perustuslainmukaisuuden valvonnasta on säädetty tyhjentävästi perustuslaissa, jossa eduskunnan perustuslakivaliokunnalle on annettu tehtävä valvoa lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta ja suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin (PL 74 §) ja eduskunnan puhemiehelle on annettu tehtävä valvoa perustuslain noudattamista täysistunnossa (PL 41 §). Pidän perustuslakimme perusratkaisut eduskunnan asemasta huomioon ottaen täysin selvänä, ettei yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviin ja toimivaltaan kuulu eduskunnan tai kansanedustajien toiminnan valvonta.

Kertomukseen sisältyy lukuisia ”suosituksiksi” otsikoituja yhdenvertaisuusvaltuutetun kannanottoja, jotka kohdistuvat suoraan eduskuntaan lainsäätäjänä. Vaikka kannanotot on otsikoitu suosituksiksi, on ne kirjoitettu säännönmukaisesti imperatiivi-muotoon ikään kuin eduskuntaa velvoittaviksi. Esim. ”Eduskunnan on säädettävä (…)”, s. 16; ”Yhdenvertaisuuslain (…) sääntelyyn on lisättävä (…)”, s. 16; ”Eduskunnan on varmistettava (…)”, s. 17; ”on säädettävä laki”, s. 19; ”Rakennelaki on säädettävä”, s. 19; ”on säädettävä rikoslaissa”; s. 19; ; ”lakia on muutettava siten, että (…)”, s. 61; ”on säädettävä (…) yhdenvertaisuuslaissa”, s. 122; . Kyseinen ilmaisutapa toistuu läpi koko kertomuksen.

Kertomusta lukiessa ei voi välttyä käsitykseltä, että siinä eduskuntaa kohdellaan ikään kuin yhdenvertaisuusvaltuutetun valvonnan kohteena ja samalla yhdenvertaisuusvaltuutettu antaa myös yksityiskohtaisia ohjeita sen osalta, miten lainsäädäntöä (erityisesti yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivallan perusteena olevaa yhdenvertaisuuslakia) tulisi sisällöllisesti muuttaa. Pidän tätä valtiosääntöoikeudellisesti hyvin ongelmallisena eduskunnan perustuslain 2 §:n 1 momentissa säädetyn aseman ylimpänä valtioelimenä

kannalta, samoin kuin perustuslain 3 §:n 1 momentin lainsäädäntövallan käyttöä koskevien säännösten kannalta, jotka osoittavat lainsäädäntövallan ja siten myös lakien sisällöstä päättämisen yksiselitteisesti eduskunnalle. Käsitykseni mukaan perustuslakivaliokunnan tulisi kertomuksesta antamassaan lausunnossa kiinnittää vakavaa huomiota näihin valtiosääntöoikeudellisiin seikkoihin. Kiinnitän huomiota myös siihen, että yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa lainsäädännön muutosvaatimukset esitetään sisällöltään hyvin ehdottomina. Tämä poikkeaa selvästi siitä tavasta, jolla esimerkiksi perustuslaissa säädettyjen ylimpien laillisuusvalvojien kertomuksissa kiinnitetään huomiota lainsäädännössä mahdollisesti oleviin puutteisiin.

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minua lisäksi arvioimaan perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 74 §:n kannalta kertomuksessa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn lainsäädännön perustuslainmukaisuudesta tai ristiriidasta perustuslain kanssa todettuun. Esimerkkinä tällaisesta yhdenvertaisuusvaltuutetun kannanotosta voidaan mainita sivulla 141 esitetty kannanotto, jonka mukaan yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että hedelmöityshoitojen korvattavuuden sitominen sairausperusteisuuteen ”on välillistä syrjintää seksuaalivähemmistöjä kohtaan”, sillä näennäisesti neutraali sääntö asettaa esimerkiksi naisparit heteropareja huonompaan asemaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kritiikki kohdistuu vuonna 2025 säädettyyn sairausvakuutuslain muutokseen, joka säädettiin tavallisen lain säätämisjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan annettua asiasta lausunnon (PeVL 2/2025 vp). Perustuslakivaliokunta käsitteli tältä osin nimenomaisesti ehdotusta suhteessa perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentin yhdenvertaisuussääntelyyn ja katsoi, ettei ehdotus ollut niiden kanssa ristiriidassa.

Kertomuksessa esitetään myös yleisesti käsitys, jonka mukaan osa ulkomaalaislainsäädännön muutoksista ”on ristiriidassa perustuslain kanssa”. Yhden yhdenvertaisuusvaltuutetun eduskunnan säätämiin lakeihin kohdistama kritiikki on esitetty viranomaistoiminnassa noudatettuun käytäntöön nähden huomattavan kärkevästi, esim. ”Lakimuutosten inhimillinen hinta on kohtuuttoman korkea.” (s. 171).

Tältä osin on huomattava, että keskeiset ulkomaalaislainsäädännön muutokset on viime vuosina säädetty tavallisen lain säätämisjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan myötävaikutukselle. Siten kysymys niiden mahdollisesta ristiriidasta ”perus- ja ihmisoikeuksien kanssa” ei enää ole muussa lainvalvonnassa arvioitavissa oleva asia ottaen huomioon

perustuslain 74 §:n perusratkaisu, joka osoittaa lakien perustuslainmukaisuuden valvontatehtävän nimenomaan eduskunnan perustuslakivaliokunnalle.

Pidän valtiosääntöoikeudellisesti kestämättömänä tilannetta, jossa tavalliseen lakiin toimivaltansa perustava valtioneuvoston nimittämä yhdenvertaisuuslain noudattamisen valvontaviranomainen jälkikäteen riitauttaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan perustuslakiin perustuvan toimivallan nojalla tekemän ratkaisun eduskunnan säätämän lain perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeuksiin. Yhdenvertaisuusvaltuutetun ”itsenäinen ja riippumaton” asema ei merkitse sitä, että yhdenvertaisuusvaltuutettu ei olisi sidottu perustuslakiin ja muuhun oikeusjärjestykseen. Tämä merkitsee myös sidonnaisuudesta perustuslain säätämään normikontrollijärjestelmään, jossa eduskunnan perustuslakivaliokunnalla on keskeinen asema. Perustuslakivaliokunnan tulkintaratkaisuista voidaan toki keskustella tai niitä arvostella. Yhdenvertaisuusvaltuutetun asema lakien noudattamista valvovana viranomaisena asettaa kuitenkin rajoja sille, miten kyseinen viranomainen voi tällaiseen keskusteluun osallistua.

Kiinnitän huomiota siihen, ettei yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä ole eikä hänen toimivaltuuksiinsa ylipäätään kuulu perustuslain tai kansainvälisten ihmisoikeussopimuksen noudattamisen valvonta. Erityisesti tämä koskee lainsäätäjän toiminnan valvontaa, joka perustuslaissa on osoitettu suoraan perustuslakivaliokunnan tehtäväksi (PL 74 §). Yhdenvertaisuusvaltuutetun laissa säädettynä tehtävänä on yhdenvertaisuuslain noudattamisen valvonta. Tätä tehtäväänsä hoitaessaan yhdenvertaisuusvaltuutettu on sidottu perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisesti noudattamaan tarkoin lakia. Lisäksi perustuslain 2 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, edellyttää, että yhdenvertaisuusvaltuutettu pysyy toiminnassaan sille laissa säädettyjen tehtävien ja toimivaltuuksien rajojen sisällä. Mielestäni perustuslakivaliokunnan tulisi kertomuksesta antamassaan lausunnossa kiinnittää vakavaa huomiota myös tähän näkökohtaan.

En ole tässä lausunnossani ottanut kantaa yhdenvertaisuusvaltuutetun esittämien kannanottojen aineelliseen sisältöön, vaan rajoittunut tarkastelemaan kertomusta erityisesti perustuslain valtiollisten perusratkaisujen kannalta (eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä, lainsäädäntövallan käyttäminen, lakien perustuslainmukaisuuden valvonta).