Valiokunnan lausunto PeVL 48/2026 vp– K 2/2026 vp

Perustuslakivaliokunta

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2026

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2026 (K 2/2026 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- yhdenvertaisuusvaltuutettu Rainer Hiltunen, yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- eduskunnan oikeusasiamies Jari Råman, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- oikeuskansleri Janne Salminen, Oikeuskanslerinvirasto
- professori Veli-Pekka Viljanen

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Eduskunnalle annettavista kertomuksista säädetään perustuslain 46 §:ssä. Pykälän 1 momentti koskee hallituksen kertomuksen antamista. Lisäksi eduskunnalle annetaan perustuslain 46 §:n 2 momentin mukaan muita kertomuksia sen mukaan kuin perustuslaissa, muussa laissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetään.

(2) Perustuslakivaliokunta on ottanut aiemmin varsin laajasti kantaa kertomusmenettelyyn erityisesti kertomusmenettelyn uudistamisen yhteydessä, minkä taustalla olivat perustuslakivaliokunnan ja tarkastusvaliokunnan esittämät näkemykset menettelyn kehittämisestä (PeVM 5/2008 vp, s. 3/II, PeVM 1/2010 vp, s. 7, TrVL 1/2008 vp). Perustuslakivaliokunta piti tärkeänä arvioida osana uudistamistyötä, voidaanko kertomusten yhdistämisellä tehostaa ja järkeistää hallituksen informointia toiminnastaan samoin kuin eduskunnan mahdollisuuksia valvoa hallituksen toimia (PeVM 1/2010 vp, s. 7/II). Valiokunta on myös arvioinut valtioneuvoston lakisääteisiä velvollisuuksia antaa eduskunnalle selontekoja (PeVL 43/2014 vp, s. 2, PeVL 5/2004 vp ja PeVL 37/2006 vp). Perustuslakivaliokunta on tältä

osin katsonut, että laissa säädetty velvollisuus antaa eduskunnalle selonteko soveltuu huonosti perustuslain 44 §:n mukaiseen tiedonanto- ja selontekomenettelyyn, joka on tarkoitettu valtioneuvoston omaan aloitteeseen ja harkintaan perustuvaksi keinoksi saattaa tärkeänä pitämänsä kysymys eduskunnan keskusteltavaksi ja arvioitavaksi.

(3) Perustuslakivaliokunta on lisäksi kiinnittänyt yleisesti huomiota tarpeeseen arvioida valtioneuvoston piirissä, kuinka paljon ja minkälaisissa asioissa eduskunnan käsiteltäväksi on syytä ehdottaa annettaviksi erilaisia vuosittaisia kertomuksia tai raportteja (PeVL 86/2022 vp, kappale 25).

(4) Yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja syrjinnän ehkäisemiseksi oikeusministeriön hallinnonalalla on yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain mukaan yhdenvertaisuusvaltuutettu. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on valvoa yhdenvertaisuuslain noudattamista sekä yleisesti edistää yhdenvertaisuuden toteutumista ja ehkäistä syrjintää. Valtuutettu voi yhdenvertaisuuslain soveltamisalalla muun muassa antaa yleisiä suosituksia syrjinnän ehkäisemiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Tehtäviensä hoitamiseksi valtuutettu muun muassa laatii ja teettää selvityksiä, julkaisee raportteja sekä tekee aloitteita. Yhdenvertaisuusvaltuutettu antaa vuosittaisen valtioneuvostolle annettavan kertomuksen lisäksi 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.

(5) Yhdenvertaisuusvaltuutettu, samoin kuin muutkin erityisvaltuutetut, on ylimpinä laillisuusvalvojina toimivien eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin harjoittaman valvonnan kohteena.

(6) Arvioitavana oleva kertomus on kolmas yhdenvertaisuusvaltuutetun eduskunnalle antama kertomus. Perustuslakivaliokunta ei ole antanut lausuntoa yhdenvertaisuusvaltuutetun aiemmista, vuosien 2018 ja 2022 kertomuksista (K 6/2018 vp, K 7/2022 vp). Ylimpien laillisuusvalvojien kertomuksia valiokunta käsittelee mietintöasioina. Hyvin vakiintuneen käytännön mukaisesti perustuslakivaliokunta ei ole yleensä valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksia käsitellessään erikseen arvioinut ylimpien laillisuusvalvojien yksittäisiä ratkaisuja tai kannanottoja (ks. esim. PeVM 1/2026 vp, kappale 3, PeVM 1/2025 vp, kappale 3, PeVM 7/2023 vp, kappale 2, PeVM 11/2021 vp, kappale 13 ja siinä viitatut mietinnöt PeVM 16/2020 vp, PeVM 5/2018 vp, PeVM 1/2017 vp, PeVM 3/2016 vp, PeVM 8/2015 vp). Perustuslakivaliokunta ei myöskään yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomusta koskevassa lausunnossa tarkastele valtuutetun yksittäistapauksissa antamia perusteltuja kannanottoja yhdenvertaisuuslain vastaisen menettelyn ennaltaehkäisemiseksi taikka sellaisen jatkamisen tai uusimisen estämiseksi.

(7) Ylimpien laillisuusvalvojien kertomusten käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta on korostanut myös, että valiokunnan tehtävät määräytyvät perustuslain 74 §:n ja perustuslain muiden säännösten mukaisesti, eikä valiokunta ota käsittelyyn yksittäisten kansalaisten valiokunnalle osoittamia, esimerkiksi laillisuusvalvojien kanteluratkaisuja koskevia kirjoituksia

(PeVP 13/2019 vp, § 10, ks. myös PeVP 95/2018 vp, § 14). Valiokunnalle osoitetut ylimpien laillisuusvalvojien toimintaa koskevat yksityisten kansalaisten tekemät tutkintapyynnöt, kantelut, oikaisuvaatimukset ja muut vastaavat kirjoitukset eivät siten johda toimenpiteisiin valiokunnassa. Perustuslakivaliokunta ei toimi oikeusasiamiehen kanteluratkaisujen muutoksenhakuasteena (PeVM 1/2026 vp, kappale 4). Valiokunta toteaa selvyyden vuoksi myös, ettei sen tehtäviin kuulu yleisesti viranomaistoiminnan lainmukaisuuden valvonta.

Kertomuksessa esitetyt vaatimukselliset kannanotot

(8) Yhdenvertaisuusvaltuutetun eduskuntakertomuksen sisältönä tulee yhdenvertaisuuslain 8 §:n mukaan olla "kertomus yhdenvertaisuuden toteutumisesta". Valtuutetun tehtäviin kuuluu myös yhdenvertaisuuslain soveltamisalalla antaa yleisiä suosituksia syrjinnän ehkäisemiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi (yhdenvertaisuuslain 19 §). Nyt käsiteltävänä olevan kertomuksen (s. 12) mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on laatia eduskunnalle esityksiä siitä, miten yhdenvertaisuutta ja perusoikeuksia tulisi viedä eteenpäin. Kertomuksessa (s. 13) mainitaan, että siinä on keskitytty muokkaamaan ratkaisuja yhdenvertaisuuden toteutumisessa liittyviin keskeisin ongelmiin suosituksiksi eduskunnalle.

(9) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei yhdenvertaisuusvaltuutetulle ole lainsäädännössä osoitettu esimerkiksi vastaavaa oikeutta tehdä eduskunnalle ehdotuksia lainsäädännön muuttamiseksi kuin esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehelle on (ks. laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 12 §:n 3 momentti). Ottaen huomioon, ettei yhdenvertaisuusvaltuutetulle ole laissa osoitettu tehtävää laatia eduskunnalle esityksiä, valtuutetun kertomuksessa valtuutetun tehtävää on kuvattu varsin pitkälle menevästi. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että jos yhdenvertaisuusvaltuutetulle olisi tarkoitettu osoittavaksi oikeus tehdä eduskunnalle ehdotuksia lainsäädännön muuttamiseksi, asiasta olisi säädetty erikseen.

(10) 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 ja 75). Eduskunnan valtiosääntöisen aseman vuoksi on vakiintuneesti katsottu, ettei esimerkiksi perustuslaissa säädettyjen ylimpien laillisuusvalvojien toimivalta ulotu eduskunnan valtiopäivätoiminnan tai kansanedustajien toiminnan laillisuusvalvontaan. Eduskunnan toimintaan kohdistuvasta perustuslainmukaisuuden valvonnasta säädetään tyhjentävästi perustuslaissa, jossa eduskunnan perustuslakivaliokunnalle on annettu tehtävä valvoa lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta ja suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin (74 §) ja eduskunnan puhemiehelle on annettu tehtävä valvoa perustuslain noudattamista täysistunnossa (42 §). Perustuslain eduskunnan asemaa koskevat perusratkaisut huomioon ottaen on selvää, ettei myöskään yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviin ja toimivaltaan kuulu eduskunnan valtiopäivätoiminnan valvonta. Sanotusta on otettu myös yhdenvertaisuuslakiin nimenomainen säännös (18 § 3 mom.), jonka mukaan yhdenvertaisuuslain säännöksiä valvonnasta sovelletaan vain, jos kysymys on eduskunnan tai sen toimielimen toiminnasta viranomaisena tai työnantajana.

(11) Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa on useita "suosituksiksi" otsikoituja valtuutetun kannanottoja, jotka kohdistuvat suoraan eduskuntaan lainsäätäjänä. Kannanottojen suosituksiksi otsikoinnista huolimatta ne on säännönmukaisesti ilmaistu imperatiivimuodossa (esim. s. 16: "Eduskunnan on säädettävä (…)", s. 16: "Yhdenvertaisuuslain (…) sääntelyyn on lisättävä (…)", s. 17: "Eduskunnan on varmistettava (…)", s. 19: "on säädettävä rikoslaissa"; s. 19, s. 61: "lakia on muutettava siten, että (…)", s. 122: "on säädettävä (…) yhdenvertaisuuslaissa"). Kertomuksesta saa käsityksen, että siinä eduskuntaa kohdellaan ikään kuin yhdenvertaisuusvaltuutetun valvonnan kohteena ja samalla yhdenvertaisuusvaltuutettu antaa yksityiskohtaisia ohjeita sen osalta, miten lainsäädäntöä — erityisesti yhdenvertaisuusvaltuutetun oman toimivallan perusteena olevaa yhdenvertaisuuslakia — tulisi sisällöllisesti muuttaa. Perustuslakivaliokunta pitää 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. Perustuslakivaliokunta kiinnittää hyvin vakavaa huomiota sanottuun.

(12) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa lainsäädännön muutosvaatimukset esitetään sisällöltään hyvin ehdottomina. Tämä poikkeaa selvästi siitä tavasta, jolla esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksissa kiinnitetään huomiota lainsäädännössä mahdollisesti oleviin puutteisiin.

Lakien perustuslainmukaisuuden valvonnasta

(13) Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomukseen sisältyy myös valtuutetun kannanottoja lainsäädännön perustuslainmukaisuudesta tai ristiriidasta perustuslain kanssa. Ainakin osin tällaiset kannanotot kohdistuvat myös perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyyn lainsäädäntöön. Kertomuksessa (s. 141) esimerkiksi todetaan yhdenvertaisuusvaltuutetun katsovan, että hedelmöityshoitojen korvattavuuden sitominen sairausperusteisuuteen on välillistä syrjintää seksuaalivähemmistöjä kohtaan, sillä näennäisesti neutraali sääntö asettaa esimerkiksi naisparit heteropareja huonompaan asemaan. Valtuutetun kannanotto kohdistuu sairausvakuutuslain muutokseen, joka on säädetty tavallisen lain säätämisjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan annettua asiasta lausunnon (PeVL 2/2025 vp). Perustuslakivaliokunnan lausunnossa säännösehdotusta on arvioitu nimenomaisesti suhteessa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyyn. Valiokunta totesi, ettei ehdotus ollut ristiriidassa perustuslain 6 §:n kanssa.

(14) Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaan antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Perustuslakivaliokunta pitää 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 ihmisoikeussopimuksiin.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun "itsenäinen ja riippumaton" asema ei merkitse sitä, että yhdenvertaisuusvaltuutettu ei olisi sidottu perustuslakiin ja muuhun oikeusjärjestykseen. Tämä merkitsee myös sidonnaisuutta perustuslaissa säädettyyn normikontrollijärjestelmään, jossa eduskunnan perustuslakivaliokunnalla on keskeinen asema (ks. esim. HE 1/1998 vp, s. 125—126, PeVM 10/1998 vp, s. 23/I). Perustuslakivaliokunta kiinnittää asiaan hyvin vakavaa huomiota.

(15) Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lisäksi sen mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Viranomaiset ovat siten tehtäviään hoitaessaan sidottuja lakiin. Yhdenvertaisuusvaltuutetun laissa säädettynä tehtävänä on yhdenvertaisuuslain noudattamisen valvonta. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä ole eikä hänen toimivaltuuksiinsa ylipäätään kuulu perustuslain tai kansainvälisten ihmisoikeussopimusten noudattamisen valvonta. Aivan erityisesti tämä koskee lainsäätäjän toiminnan valvontaa, joka perustuslain 74 §:ssä on osoitettu suoraan perustuslakivaliokunnan tehtäväksi. Perustuslain 2 §:n 3 momentin säännös edellyttää, että yhdenvertaisuusvaltuutettu pysyy toiminnassaan sille laissa säädettyjen tehtävien ja toimivaltuuksien rajojen sisällä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää hyvin vakavaa huomiota myös tähän seikkaan.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 16.6.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Onni Rostila ps
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Kimmo Kiljunen sd (osittain)
jäsen Terhi Koulumies kok
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Henrik Vuornos kok
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Pertti Hemmilä kok

Valiokunnan lausunto PeVL 48/2026 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala