

YHDENVERTAISUUS- JA TASA- ARVOLAUTAKUNTA/Täysistunto

Julkinen joukkoliikennepalvelu, opiskelija-alennus, ikä, muu henkilöön liittyvä syy, välitön syrjintä, välillinen syrjintä, syrjintäoletama

Diaarinumero: YVTLTK/3XX/2017

Antopäivä: XX.XX.2018

Hakija, joka on opiskelija, katsoi vastaajan syrjineen häntä, kun se asetti hänelle hänen ikänsä perusteella lisäedellytyksen opiskelija-alennuksen saamiseksi vastaajan järjestämissä julkisissa joukkoliikennepalveluissa. Lisäksi hakija katsoi vastaajan syrjineen häntä, kun se edellytti häneltä myönteistä opintotukipäätöstä opiskelija-alennuksen saamiseksi. Vastaja kiisti menettelleensä asiassa syrjivästi.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoi vastaajan syrjineen hakijaa sekä välittömästi hänen ikänsä perusteella että välillisesti yhdenvertaisuuslain 8 §:n 1 momentissa tarkoitetun muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lautakunta kielsi vastaajaa uusimasta tai jatkamasta hakijaan kohdistunutta syrjivää menettelyään. Lautakunta asetti vastaajalle kieltopäätöksensä tehosteiksi 20 000 euron suuriset uhkasakot.

(Ään.)

(Ei lainvoimainen)

Asian tausta

Hakija on yli 30-vuotias. Hän opiskelee Helsingin yliopistossa. Hän ei saa opintoihinsa opintotukea, koska hän on käyttänyt kaikki tukikuukaudet aiempiin opintoihinsa. Hän on hakenut HSL:ltä opiskelijan matkakorttia, jolla saa 50 prosentin alennuksen HSL:n kausi- ja arvolipuista.

HSL on asettanut opiskelijan matkakortin myöntämisen edellytykseksi 30 vuotta täyttäneille henkilöille, että nämä liittävät hakemukseensa Kansaneläkelaitoksen tai Ahvenanmaan työmarkkina- ja opintopalveluviranomaisen myönteisen opintotukipäätöksen taikka Kansaneläkelaitoksen myönteisen kuntoutusrahapäätöksen. HSL hyväksyy opintotueksi opintorahan ja/tai valtion takaaman opintolainan.

HSL ei ole myöntänyt hakijalle opiskelijan matkakorttia, koska hän ei ole toimittanut hakemuksensa liitteeksi myönteistä opintotuki- tai kuntoutusrahapäätöstä.

Hakijan vaatimukset

Hakija pyytää yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaa kieltämään HSL:ää jatkamasta tai uusimasta menettelyään, jossa se on asettanut hänelle hänen ikänsä perusteella lisäedellytyksen opiskelijan matkakortin myöntämiseksi.

Hakija pyytää yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaa kieltämään HSL:ää jatkamasta tai uusimasta menettelyään, jossa se edellyttää 30 vuotta täyttäneiltä henkilöiltä opiskelijan matkakortin myöntämiseksi myönteistä opintotukipäätöstä.

Hakija pyytää yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaa asettamaan kieltopäätöksensä tehosteeksi uhkasakon.

Hakijan vaatimusten perusteet

Hakija katsoo, ettei HSL voi asettaa hänelle hänen ikänsä perusteella lisäedellytyksiä opiskelijan matkakortin myöntämisessä. Hän katsoo lisäksi, ettei HSL voi edellyttää häneltä opiskelijan matkakortin myöntämiseksi myönteistä opintotukipäätöstä.

Hakija toteaa aloittaneensa hakemuksessa tarkoitetut opintonsa Helsingin yliopistossa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 6 luvussa tarkoitettuna, työttömyysetuudella tuettuna omaehtoisena opiskeluna saaden työmarkkinatukea. Hän ei voi saada opintoihinsa opintotukilaissa (65/1994) tarkoitettua opintotukea, koska hän on aiemmin käyttänyt kaikki tukikuukaudet, jotka hänellä on kyseisen lain mukaan mahdollista saada.

Hakija vetoaa hakemuksensa tueksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun (KHO 2002:43, 19.6.2002), jossa korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei kunta ollut voinut evätä henkilöltä hänen tarvitsemaansa lääkinällistä kuntoutusta vain sillä perusteella, että henkilö kuului tiettyyn ikäryhmään. Lisäksi hän vetoaa hakemuksensa tueksi syrjintälautakunnan ratkaisuun (dnro 646/66/2007), jossa lautakunta katsoi, ettei etniseen vähemmistöön kuuluville asunnonhakijoille voitu asettaa sellaisia erityisehtoja, joita ei edellytetty muiltakaan hakijoilta, sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ratkaisuun (YVTltk 2x/2015), jossa lautakunta katsoi, ettei yhdeltä VR-Yhtymä Oy:n alennukseen tai maksuttomaan lippuun oikeutetulta ryhmältä voitu edellyttää sellaisen ehdon täyttämistä, mitä ei edellytetty muiltakaan alennukseen tai maksuttomaan lippuun oikeutetuilta ryhmiltä.

Hakija katsoo, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan on asetettava HSL:lle annettavan kieltopäätöksen tehosteeksi uhkasakko, koska joukkoliikenteen käyttäminen on pääkaupunkiseudulla asuvalle yliopisto-opiskelijalle perusvälttämättömyys ja koska opiskelija-alennuksella on yksittäiselle opiskelijalle suuri taloudellinen merkitys. Uhkasakon tulee hakijan mukaan olla riittävän suuri suhteutettuna HSL:n toimintatuloihin sekä siihen, ettei HSL ole katsonut tarpeelliseksi muuttaa opiskelija-alennuksen myöntämisperusteita senkään jälkeen kun hakija on saattanut perustellun syrjintäepäilynsä sen tietoon.

Hakija pyytää yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaa toteamaan, ettei HSL saa poistaa syrjivää menettelyään siten, että jatkossa myös alle 30-vuotiailta opiskelijan matkakortin hakijoilta edellytettäisiin myönteistä opintotukipäätöstä.

Vastaaajan vastaus

HSL kiistää menetelleensä hakijan asiassa syrjivästi.

Vastaajan vastauksen perusteet

HSL toteaa, että alennus- ja vapaalippujen myöntäminen kuntayhtymän julkisissa joukkoliikennepalveluissa perustuu kuntayhtymän hallituksen 3.11.2009 päättämiin myöntämisperusteisiin ja kuntayhtymän toimitusjohtajan hyväksymiin soveltamisohjeisiin. Kaikki kuntayhtymän jäsenkuntien asukkaat ovat voineet tehdä edellä tarkoitettua kuntayhtymän hallituksen päätöksestä kuntalain (410/2015) mukaisen oikaisuvaatimuksen. Tällaista oikaisuvaatimusta ei ole tehty, joten kyseinen päätös on lainvoimainen ja sitä lähtökohtaisesti noudatetaan.

HSL toteaa, että sen menettely alennus- ja vapaalippujen myöntämisessä perustuu Suomen perustuslain (731/1999) säännöksiin kuntien itsehallinnosta, kuntalain säännöksiin kuntien tehtävistä sekä pääkaupunkiseudun jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta annetun lain (829/2009) säännöksiin joukkoliikenteen taksa- ja lippujärjestelmästä sekä taksoista päättämisestä.

HSL:n mukaan keskeinen edellytys opiskelija-alennuksen myöntämisessä on, että henkilö opiskelee täysipäiväisesti. Myönteisen opintotukipäätöksen edellyttämisen 30 vuotta täyttäneiltä opiskelijoilta tarkoituksena on opiskelijoiden opiskelun täysipäiväisyyden varmistaminen sekä alennusoikeuksien tasapuolinen ja objektiivinen myöntäminen.

HSL toteaa eduskunnan oikeusasiamiehen katsoneen, että HSL:n opiskelija-alennusten myöntämisperusteet ovat 30 vuotta täyttäneiden opiskelijoiden osalta lainmukaisia (oikeusasiamiehen ratkaisut dnro 3159/4/09. ja 3028/4/09). Lisäksi HSL toteaa oikeusasiamiehen katsoneen 29.12.2000 tekemässään päätöksessä (dnro 1932/4/98), että kun kyseessä on kunnan vapaaehtoisesti tarjoama, lakiin perustumaton etuus, kunta voi rajata etuuteen oikeutettujen ryhmää etenkin silloin, jos kunnan taloudellinen tilanne ei mahdollista etuuden myöntämistä kaikille tiettyyn ryhmään kuuluville. Jos etuutta ei voida esimerkiksi taloudellisista syistä myöntää kaikille, kunta voi käyttää harkintavaltaa sen suhteen, voidaanko etuus joillakin rajauksilla myöntää kuitenkin osalle ryhmän jäsenistä.

Esittelijän esitys

1. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta kieltää Helsingin seudun liikenne – kuntayhtymää jatkamasta tai uusimasta hakijaan kohdistunutta välitöntä ja välillistä syrjintää.
2. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta asettaa Helsingin seudun liikenne – kuntayhtymälle välitöntä syrjintää koskevan kiellon tehosteeksi 20 000 euron suuruisen uhkasakon.
3. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta asettaa Helsingin seudun liikenne – kuntayhtymälle välillistä syrjintää koskevan kiellon tehosteeksi 20 000 euron suuruisen uhkasakon.

Kysymyksenasettelu

Asiassa on arvioitavana, onko HSL syrjinyt hakijaa hänen ikänsä perusteella, kun se on asettanut hänelle hänen ikänsä perusteella lisäedellytyksen opiskelijan matkakortin myöntämisessä. Asiassa on lisäksi arvioitavana, onko HSL syrjinyt työttömyysetuutta saavaa hakijaa hänen henkilöönsä liittyvän syyn perusteella kun se on edellyttänyt häneltä myönteistä opintotuki- tai kuntoutusrahopäätöstä opiskelijan matkakortin myöntämiseksi.

Perustelut

Syrjintäkielto

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 8 §:n 1 momentin mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Pykälän 2 momentin mukaan välittömän ja välillisen syrjinnän lisäksi mainitussa laissa tarkoitettua syrjintää on häirintä, kohtuullisten mukautusten epääminen sekä ohje tai käsky syrjiä.

Yhdenvertaisuuslain esitöiden (HE 19/2014 vp) mukaan viranomaisten on esimerkiksi harkinnanvaraista etuutta koskevaa päätöstä tehdessään sovellettava kyseisen lain syrjinnän kieltoa koskevia säännöksiä (s. 57).

Suomen perustuslain (731/1999) 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Syrjintäolettan syntyminen

Yhdenvertaisuuslain 28 §:n mukaan vireillepanijan on syrjintää tai vastatoimia koskevaa asiaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa käsiteltäessä esitettävä selvitystä seikoista, joihin vaatimus perustuu. Jos asiaa käsiteltäessä esitettyjen selvitysten perusteella voidaan olettaa syrjinnän tai vastatoimien kieltoa rikotun, vastapuolen on kumotakseen oletuksen osoitettava, että kieltoa ei ole rikottu.

Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan pelkkä väite tai epäily syrjinnän tai vastatoimien kiellon rikkomisesta ei riitä syrjintäolettan syntymiseen. Täyttä näyttöä syrjinnästä tai vastatoimista ei kuitenkaan edellytetä, vaan riittävää on, että asiaa käsittelevälle toimivaltaiselle viranomaiselle syntyy esille tulleiden seikkojen valossa perustellusti olettan syrjinnän tai vastatoimien kiellon vastaisesta menettelystä. (s. 93)

Lisäedellytyksen asettaminen iän perusteella

Yhdenvertaisuuslain 10 §:n mukaan syrjintä on välitöntä, jos jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa.

Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan epäsuotuisalla kohtelulla viitataan sellaiseen menettelyyn, joko tekoon tai laiminlyöntiin, jolla menettelyn kohde asetetaan muihin nähden huonompaan asemaan. Kyse voi siten olla esimerkiksi rajoitusten, vaatimusten, rasitteiden tai velvoitteiden asettamisesta vain tietyille henkilölle tai henkilöryhmälle samoin kuin esimerkiksi jonkin yleisesti saatavilla olevan etuuden, palvelun tai oikeuden epäämisestä tai rajoittamisesta. Vaatimus tilanteiden vertailukelpoisuudesta viittaa siihen yleiseen periaatteeseen, että ihmisiä on samanlaisissa tapauksissa kohdeltava samalla tavalla. Jotta tilanteet olisivat säännöksessä tarkoitettua

mielessä vertailukelpoisia, tulee niiden olla rinnastettavissa toisiinsa oikeudellisesti merkityksellisten seikkojen osalta. (s. 70)

HSL on asettanut hakijalle hänen ikänsä perusteella lisäedellytyksen. Hakijalta on edellytetty myönteisen opintotuki- tai kuntoutusrahapäättöksen liittämistä opiskelijan matkakorttia koskevaan hakemukseen. HSL ei edellytä samaa alle 30-vuotiailta opiskelijoilta.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo hakijan esittäneen asiassa sellaista selvitystä, jonka perusteella voidaan objektiivisesti arvioiden olettaa HSL:n kohdelleen häntä lisäedellytyksen asettamisella hänen ikänsä perusteella epäsuotuisammin kuin vertailukelpoisessa tilanteessa olevia, alle 30-vuotiaita henkilöitä. Lautakunta katsoo, että asiassa on tältä osin syntynyt ikään perustuvaa välitöntä syrjintää koskeva syrjintäoletta.

Myönteisen opintotukipäättöksen edellyttäminen opiskelijan matkakortin myöntämiseksi

Yhdenvertaisuuslain 13 §:n mukaan syrjintä on välillistä, jos näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkun muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella, paitsi jos säännöllä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia.

Syrjintäperuste

Saadun selvityksen mukaan hakija ei voi saada opiskelijan matkakorttia, koska hän ei ole voinut toimittaa hakemuksensa liitteeksi myönteistä opintotuki- tai kuntoutusrahapäättöstä. Asiassa on arvioitava, onko hakijan asema yliopisto-opiskelijana, joka ei voi saada opintotukea, sellainen oikeudellinen asema, jonka voidaan katsoa olevan yhdenvertaisuuslain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettu muu henkilöön liittyvä syy.

Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan muita henkilöön liittyviä syitä voivat muun muassa olla perusoikeusudistuksen esitöissä (HE 309/1993 vp) mainitut yhteiskunnallinen asema, varallisuus, asuinpaikka ja yhdistystoimintaan osallistuminen. Näitä ovat myös kansainvälisten ja eurooppalaisten ihmisoikeusasiakirjojen syrjintäkielloissa luetellut henkilöön liittyvät syyt samoin kuin esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja perustuslakivaliokunnan käytännössä tällaisiksi katsotut syyt. (s. 67)

Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan muulla henkilöön liittyvällä syyllä viitataan säännöksessä nimenomaisesti mainittujen syiden kaltaisiin seikkoihin. Tämän todetaan erottavan syrjinnän kiellon esimerkiksi perustuslain 6 §:n 1 momentin yleisestä yhdenvertaisuussäännöksestä samoin kuin työsopimuslaissa säädetystä työntekijöiden tasapuolisen kohtelun vaatimuksesta (s. 67). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin ratkaisukäytännössään katsonut, että muut henkilöön liittyvät syyt voivat koskea paitsi henkilön sisäsyntyisiä ominaisuuksia, myös heidän oikeudellista asemaansa tai sosiaalisessa kanssakäymisessä merkityksellisiä ominaisuuksiaan. Esimerkiksi asiassa Hode ja Abdi v. Yhdistynyt

kuningaskunta (6.12.2012) ihmisoikeustuomioistuimissa katsoi, että kotimaastaan lähtemisen jälkeen avioliiton päättäneellä pakolaisella ja sellaisen pakolaisen puolisoilla oli ihmisoikeussopimuksen 14 artiklassa tarkoitettu ”muu asema”, jolle annettiin syrjintäsuojaa. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi myös esimerkiksi asiassa Alatulkkila ym. v. Suomi (28.7.2005), että ammattikalastajan asema oli ihmisoikeussopimuksen 14 artiklassa tarkoitettu ”muu asema”, jolle oli annettava syrjintäsuojaa.

Suomen perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, ottaen huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen väljän tulkinnan ja perustuslain 22 §:n mukaisen perus- ja ihmisoikeusmyönteisen lain tulkinnan periaatteen, että hakijan asema yliopisto-opiskelijana, joka ei voi saada opintotukea, on sellainen oikeudellinen asema, jonka voidaan katsoa olevan yhdenvertaisuuslain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettu muu henkilöön liittyvä syy. Seuraavaksi on tarkasteltava sitä, onko asiassa syntynyt syrjintäolettaama myös tältä osin.

Vertailukelpoinen tilanne

Asiassa on arvioitava, onko hakijan asema täysipäiväisenä yliopisto-opiskelijana, joka ei voi saada opintotukea, rinnastettavissa sellaisten täysipäiväisten yliopisto-opiskelijoiden asemaan, jotka voivat saada kyseistä etuutta.

HSL:ltä saadun selvityksen mukaan opiskelijan matkakortin myöntämisen keskeinen edellytys on opiskelun täysipäiväisyys. Hakijalta saadun selvityksen perusteella hän opiskelee täysipäiväisesti.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että koska HSL:n opiskelijan matkakortin myöntämisen keskeinen edellytys on opiskelun täysipäiväisyys ja koska hakija on täysipäiväinen opiskelija, hänen asemansa yliopisto-opiskelijana, joka ei voi saada opintotukea, on käsillä olevassa asiassa rinnastettavissa sellaisten täysipäiväisten yliopisto-opiskelijoiden asemaan, jotka voivat saada opintoihinsa opintotukea.

Johtopäätös

Ottaen huomioon HSL:n menettelyn myönteisen opintotukipäätöksen edellyttämisessä opiskelijan matkakortin myöntämiseksi, hakijan oikeudellisen aseman ja sen vertailukelpoisuuden suhteessa sellaisiin täysipäiväisiin yliopisto-opiskelijoihin, jotka voivat saada opintotukea, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että asiassa esille tulleiden seikkojen perusteella on syntynyt perusteltu olettaama siitä, että HSL on menetellyt hakijan asiassa myönteistä opintotukipäätöstä edellyttäessään syrjinnän kiellon vastaisesti. Asiassa on tältä osin syntynyt hakijan henkilöön liittyvään syyhyn perustuva, välillistä syrjintää koskeva syrjintäolettaama.

Syrjintäolettan kumoaminen

Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan, jos asiaa käsiteltäessä on esitetty riittävästi sellaista selvitystä, jonka perusteella voidaan olettaa syrjinnän tai vastatoimien kieltoa rikotun, olisi vastapuolen osoitettava, että kieltoa ei ole rikottu. Vastapuolen olisi siten oletuksen kumoamiseksi esimerkiksi selvitettävä, että erilainen kohtelu on perustunut laissa tarkoitettulla tavalla hyväksyttävään perusteeseen taikka että vireillepanijan esittämä vertailuaineisto ei tosiasiallisesti koske vertailukelpoisia tilanteita. (s. 93)

Ikään perustuva välitön syrjintä

Yhdenvertaisuuslain 11 §:n 1 momentin mukaan erilainen kohtelu ei ole syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin ja sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa iän perusteella.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että erilaista kohtelua koskevaa poikkeamisvaltuutta koskevalta lailla vaaditaan riittävää täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksella on valiokunnan mukaan erityistä valtiosääntöoikeudellista merkitystä senkin vuoksi, että erilaisen kohtelun yleinen oikeuttamisperuste kohdistuu nimenomaan sellaisiin erotteluperusteisiin, jotka sisältyvät myös perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkieltosäännökseen. (PeVL 31/2014 vp, s. 7)

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa, etteivät HSL:n menettelynsä perusteeksi viittaamat perustuslaki, kuntalaki tai pääkaupunkiseudun kuntien jätehuolto ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta annettu laki sisällä nimenomaisia säännöksiä julkisen joukkoliikenteen alennuslippujen myöntämisperusteista. Viimeksi mainitun säädöksen 3 §:n 1 momentin mukaan pääkaupunkiseudun kuntien on hoidettava yhteistoiminnassa muun muassa joukkoliikenteen taksa- ja lippujärjestelmästä sekä taksoista päättäminen ja näitä tehtäviä hoitaa kuntayhtymä. Kyseisestä laista ei kuitenkaan ilmene perusteita, joiden perusteella julkisten joukkoliikennepalvelujen tarjoaja voisi alennusten myöntämisessä kohdella henkilöitä yhdenvertaisuuslain ja perustuslain syrjintäkielloissa tarkoitettua syynä, kuten esimerkiksi iän, perusteella eri tavalla.

Edellä todetun perusteella yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, ettei HSL:n menettely käsillä olevassa asiassa ole perustunut lakiin yhdenvertaisuuslain 11 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla.

Yhdenvertaisuuslain 11 §:n 2 momentin mukaan erilainen kohtelu on oikeutettua siinäkin tapauksessa, että kohtelun oikeuttamisperusteista ei ole säädetty, jos kohtelulla on perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Säännöstä ei kuitenkaan momentin 1 kohdan mukaan sovelleta, kun kyse on muun muassa julkisen hallintotehtävän hoidosta.

HSL:lle on annettu pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta annetulla lailla julkinen hallintotehtävä, johon kuuluu muun muassa pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen taksoista päättäminen. Käsillä olevassa asiassa on kyse tämän tehtävän hoitamisesta. Näin ollen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, ettei HSL:n menettelyn arvioinnissa voida soveltaa yhdenvertaisuuslain 11 §:n 2 momenttia. Näin ollen, koska HSL:n menettely ei ole perustunut yhdenvertaisuuslain 11 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla lakiin, eikä sen toiminnalle ole muutakaan kyseisessä laissa tarkoitettua oikeuttamisperustetta, lautakunta katsoo, ettei HSL ole kyennyt kumoamaan syntynyttä syrjintäolettamaa.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta kieltää HSL:ää uusimasta tai jatkamasta hakiaan kohdistunutta välitöntä syrjintää.

Henkilöön liittyvään syyhyn perustuva välillinen syrjintä

Yhdenvertaisuuslain 13 §:n mukaan näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö, joka saattaa jonkun muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella ei ole välillistä syrjintää, jos säännöllä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia.

Tavoitteen hyväksyttävyys

Saadun selvityksen mukaan HSL:n tavoitteena myönteisen opintotukipäätöksen edellyttämisessä 30 vuotta täyttäneiltä opiskelijan matkakortin hakijoilta on heidän opiskelujensa täysipäiväisyyden varmistaminen.

Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan erilaisten vapaaehtoisesti tarjottujen alennusten ja muiden etuuksien antaminen esimerkiksi opiskelijoille, asevelvollisille tai eläkeläisille, tarkoituksin tukea näiden ryhmien kulttuurista ja sosiaalista osallistumista, on näihin ryhmiin kuuluvien elämäntilanne huomioon ottaen yleensä pidettävä tavoitteiltaan hyväksyttävänä siitakin huolimatta, että tällaiset käytännöt usein asettavat eri ikäryhmiin kuuluvat henkilöt välillisesti eri asemaan (s. 77).

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että opiskelija-alennuksen antaminen vain täysipäiväisille opiskelijoille on tällaisten opiskelijoiden elämäntilanne huomioon ottaen yhdenvertaisuuslain 13 §:ssä tarkoitettu, hyväksyttävä tavoite.

Keinojen asianmukaisuus ja tarpeellisuus

HSL on katsonut, että myönteinen opintotukipäätös on paras keino varmistaa opiskelijan matkakorttia hakevan henkilön opiskelun täysipäiväisyys. HSL ei ole esittänyt, ettei hakija opiskelisi täysipäiväisesti.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa, että opintotuen saamiselle on opintotukilaissa asetettu muitakin edellytyksiä kuin opintojen päätoimisuus. Hakijan kohdalla se, ettei hän voi saada opintotukea, johtuu saadun

selvityksen mukaan siitä, että hän on aiempien yliopisto-opintojensa yhteydessä käyttänyt kaikki tukikuukaudet, jotka hänellä on opintotukilain 7 §:n 2 momentin perusteella enintään mahdollista saada. Näin ollen se, ettei hakija voi saada opintotukea, ei ole osoitus siitä, ettei hänen opiskelunsa olisi täysipäiväistä.

Edellä todetuin perustein yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, ettei myönteisen opintotukipäätöksen edellyttäminen hakijalta hänen olosuhteensa huomioon ottaen ole asianmukainen keino varmistaa hänen opiskelujensa täysipäiväisyys.

Johtopäätös

Koska HSL ei ole selvittänyt, että sen edellä todetulla tavalla hyväksyttäväksi katsotun tavoitteen saavuttamiseksi käyttämät keinot olisivat olleet hakijan asiassa asianmukaisia, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, ettei se ole kyennyt kumoamaan asiassa syntynyttä syrjintäolettaa.

Uhkasakko

Yhdenvertaisuuslain 20 §:n 3 momentin mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voi asettaa antamansa kiellon tai määräyksen tehosteeksi uhkasakon.

Hakija vaatinut, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta asettaa kieltopäätöksensä tehosteeksi uhkasakon, koska HSL:n julkisten joukkoliikennepalvelujen käyttäminen on hänelle pääkaupunkiseudulla asuvana opiskelijana perusvälttämättömyys ja 50 %:n opiskelija-alennuksella on hänelle suuri taloudellinen merkitys.

Uhkasakkolain (1113/1990) esitöiden mukaan velvoitteen määrääminen viranomaisen päätöksellä johtuu käytännössä useimmiten siitä, että vapaamuotoiset yritykset saada velvoite täytetyksi eivät ole johtaneet tulokseen. Tehosteettoman velvoitteen määrääminen on perusteltua erityisesti sellaisissa poikkeustapauksissa, joissa velvoitteen olemassaolo ja sen sisältö eivät ole lain mukaan täysin riidattomia. (HE 63/1990 vp, s. 10)

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Yhdenvertaisuuslain 2 §:n 1 momentin mukaan kyseistä lakia sovelletaan julkisessa ja yksityisessä toiminnassa.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa, että perustuslain 2 §:n 3 momentti ja yhdenvertaisuuslain 2 §:n 1 momentti huomioon ottaen HSL:n velvollisuus noudattaa toiminnassaan tarkoin 1.1.2015 voimaan tullutta yhdenvertaisuuslakia ei ole tulkinnallisesti epäselvä. HSL ei näin ollen voi vedota menettelynsä perusteeksi eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntöön ajalta, jolloin voimassa ollut yhdenvertaisuuslaki (21/2004) ei soveltunut käsillä olevan kaltaisiin tilanteisiin. Myöskään ikä kiellettynä syrjintäperusteena ei ole tulkinnallisesti epäselvä, ottaen huomioon, että se on nimenomaisesti mainittu sekä yhdenvertaisuuslain että perustuslain syrjintäkielloissa. Ottaen lisäksi huomioon, ettei HSL ole muuttanut syrjivää käytäntöään hakijan sille osoittamista pyynnöistä huolimatta, lautakunta katsoo aiheelliseksi asettaa kieltopäätöksensä tehosteeksi uhkasakon.

Uhkasakkolain 6 §:n 1 momentin mukaan uhkasakko asetetaan määräämällä päävelvoite asianosaisen noudatettavaksi sakon uhalla. Kunkin päävelvoitteen tehosteeksi on asetettava eri uhkasakko.

Uhkasakkolain 8 §:n mukaan uhkasakon suuruutta harkittaessa on otettava huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus, velvoitetun maksukyky ja muut asiaan vaikuttavat seikat.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta ottaa uhkasakon suuruutta arvioidessaan huomioon HSL:n aseman julkisen hallintotehtävän hoitajana, HSL:n toiminnan tuloksen vuonna 2016 (18,9 miljoonaa euroa) sekä opiskelija-alennuksen merkityksen hakijalle. Näiden seikkojen perusteella lautakunta katsoo, että uhkasakon oikeasuhtainen ja riittävä määrä käsillä olevassa asiassa on sekä välittömän että välillisen syrjinnän osalta 20 000 euroa.

Uhkasakkolain 6 §:n 3 momentin mukaan uhkasakolle asetettavan määrääjän pituutta harkittaessa on otettava huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus, velvoitetun mahdollisuus noudattaa sitä sekä muut asiaan vaikuttavat seikat.

Hakija pyytää, että HSL velvoitetaan lopettamaan syrjivät menettelynsä ilman minkäänlaista siirtymäaikaa. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että ottaen huomioon opiskelija-alennuksen merkityksen hakijalle, HSL:n perussopimuksen säännöt siitä, että matkalippujen alennusperusteista päättää kuntayhtymän hallitus sekä Helsingin yliopiston lukuvuoden vuosittainen alkamisaika (1.8.) HSL:n on lopetettava hakijaan kohdistuneet, tässä päätöksessä todetulla tavalla syrjiväksi katsotut menettelynsä 31.8.2018 mennessä.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain (1327/2014) 13 §:n 4 momentin mukaan yhdenvertaisuuslain 20 §:n 3 momentissa tarkoitettu lautakunnan päätös (muun muassa kieltopäätös) voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei lautakunta tai hallinto-oikeus toisin määrää.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan päätös

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta päätti hyväksyä esittelijän esityksen.

Lainkohdat

Suomen perustuslaki (731/1999) 2 § 3 momentti, 6 § 2 momentti, 22 § ja 80 § 1 momentti

Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) 2 § 1 momentti, 8 § 1 momentti, 10 §, 13 §, 20 § 3 momentti ja 28 §

Uhkasakkolaki (1113/1990) 6 § 1 ja 3 momentit sekä 8 §

Muutoksenhaku

Muutoksenhakuohjaus liitteenä.

Asian ovat päättäneet Tuomas Ojanen, Outi Anttila, Paula Ilveskivi, Riitta-Maija Jouttimäki, Katja Leppänen (eri mieltä), Jukka Lindstedt, Pirkko Mahlamäki, Liisa Nieminen, Husein Muhammed, Jukka Siro, Niina Mäntylä, Henrik Gustafsson ja Raija Meriläinen. Asian esittelijä Hanna Kiiskinen.

Eri mieltä olevan jäsen Leppäsen lausunto

Välitön syrjintä

Olen lautakunnan enemmistön kanssa samaa mieltä siitä, että Helsingin seudun liikenne (HSL) – kuntayhtymää tulee kieltää jatkamasta tai uusimasta hakijaan kohdistunutta välitöntä syrjintää iän perusteella.

Olen lautakunnan enemmistön kanssa kuitenkin eri mieltä siitä, tuleeko HSL-kuntayhtymälle asettaa uhkasakko välitöntä syrjintää koskevan kiellon tehosteeksi. Tältä osin lausun seuraavaa:

Uhkasakon tarkoituksena on tehostaa viranomaisen päätöksen noudattamista. Uhkasakon asettamisessa on kyse hallinnollisesta pakkokeinosta, jota tulee käyttää harkiten.

Asiassa ei ole syytä olettaa, etteikö HSL-kuntayhtymä noudattaisi lautakunnan päätöstä myös ilman uhkasakkoa. HSL-kuntayhtymän toiminnan ei lähtökohtaisesti voida arvioida olleen tahallista, ottaen erityisesti huomioon yhdenvertaisuuslain säännösten ja lakia koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perusteluiden väliset ristiriidat sekä eduskunnan oikeusasiamiehen aiempi ratkaisukäytäntö.

Näillä perusteilla hyväksyn hakijan vaatimuksen kieltopäätöksen antamisesta, mutta hylkään hakijan vaatimuksen uhkasakon asettamisesta välittömän syrjinnän osalta.

Välillinen syrjintä

Olen lautakunnan enemmistön kanssa eri mieltä siitä, tulisiko HSL-kuntayhtymää kieltää jatkamasta tai uusimasta hakijaan kohdistunutta välillistä syrjintää muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tältä osin lausun seuraavaa:

Katson, että hakijan asema yliopisto-opiskelijana, joka ei voi saada opintotukea, ei ole sellainen oikeudellinen asema, jonka voitaisiin katsoa olevan yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä tarkoitettu muu henkilöön liittyvä syy.

Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan muulla henkilöön liittyvällä syyllä viitataan säännöksessä nimenomaisesti mainittujen syiden kaltaisiin seikkoihin. Siten muu henkilöön liittyvä syy ei voi olla mikä tahansa henkilöön liittyvä syy tai muu asema, vaan syyn on liityttävä jollakin tavoin säännöksessä nimenomaisesti mainittuihin syihin. Aseman yliopisto-opiskelijana, joka ei voi saada opintotukea, ei voida katsoa olevan säännöksessä mainittujen syiden kaltainen seikka.

Tällä perusteella hylkään hakemuksen uhkasakkovaatimuksineen välillisen syrjinnän osalta.