

18.5.2022

EOAK/2076/2022

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto

LAUSUNTO MIETINNÖISTÄ KOSKIEN YHDENVERTAISUUSLAIN OSITTAISUUDISTUSTA

Oikeusministeriö on viitekohdassa mainitulla lausuntopyynnöllä pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa mietinnöistä koskien yhdenvertaisuuslain osittaisuudistusta. Työryhmän ja sen alajaoston mietinnöt on valmisteltu hallituksen esitysten muotoon. Lausunto on pyydetty annettavaksi vastaamalla lausuntopalvelussa (<https://www.lausuntopalvelu.fi>) julkaistua lausuntopyyntöön.

Kommentit työryhmän mietinnöstä

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jolla yhdenvertaisuussuunnitteluvollisuus ja yhdenvertaisuuden edistämisen velvollisuus laajenisivat koskemaan varhaiskasvatuksen järjestäjiä ja palveluntuottajia

Yhdenvertaisuuslain mukainen velvoittava yhdenvertaisuussuunnittelu koskee nykylainsäädännön mukaisesti vain oppilaitoksia ja koulutuksen järjestäjiä. Velvollisuus ei ulotu varhaiskasvatuksen järjestäjiin ja palveluntuottajiin. Kuntia koskee kuitenkin viranomaisina yhdenvertaisuuslain mukaiset suunnittelu- ja edistämisvelvoitteet, ja koska varhaiskasvatuksen järjestäjä on usein kunta, ulottuu velvoite tätä kautta myös varhaiskasvatukseen, vaikka toimipaikkakohtaista suunnitelmaa ei ole varhaiskasvatuksen osalta velvoitetta tehdä.

Esityksessä ehdotetaan, että yhdenvertaisuussuunnitteluvollisuus ja yhdenvertaisuuden edistämisen velvollisuus laajenee koskemaan varhaiskasvatuksen järjestäjiä ja palveluntuottajia toimipaikkakohtaisesti. Lisäksi ehdotetaan, että kunta vastaa siitä, että sen alueella toimiville perhepäivähoidon ja kunnallisen avoimen varhaiskasvatuksen toimijoille laaditaan toimipaikkakohtaisen suunnitelman sijaan yhteistyössä näiden toimijoiden kanssa yhteiset yhdenvertaisuussuunnitelmat. Tämä muutos ehdotetaan tehtäväksi lisäämällä lakiin uusi 6 a § koskien velvollisuutta edistää yhdenvertaisuutta varhaiskasvatuksessa.

Esitys on tältä osin perusteltu ja tarpeellinen. Varhaiskasvatukseen liittyvä muutos edistää lasten yhdenvertaisuutta ja torjuu syrjintää. Esitetyn säännöksen mukaan lapsille ja heidän huoltajilleen on varattava mahdollisuus tulla kuulluiksi edistämistoimenpiteistä.

On tärkeää, että myös lapset osallistetaan yhdenvertaisuussuunnitteluun heidän ikänsä ja kehitystasonsa huomioiden. Säännöksen perustella kuitenkin jää epäselväksi sellaisten yksityisten varhaiskasvatuksen palveluntuottajien velvollisuus yhdenvertaisuussuunnitteluun, joiden palveluksessa on säännöllisesti vähemmän kuin 30 henkilöä (vrt. YVL 5 § 2 mom). Tätä olisi hyvä täsmentää.

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, että kunta vastaisi siitä, että sen alueella toimiville perhepäivähoidon ja kunnallisen avoimen varhaiskasvatuksen toimijoille laaditaan toimipaikkakohtaisen suunnitelman sijaan yhteistyössä näiden toimijoiden kanssa yhteiset yhdenvertaisuussuunnitelmat

Esitys on myös tältä osin perusteltu. Pienempien toimijoiden osalta yhteisen yhdenvertaisuussuunnittelun kautta voitaneen paremmin varmistaa, että suunnitteluelvoite toteutuu ja yhdenvertaisuustyötä tehdään järjestelmällisesti jo varhaiskasvatuksesta lähtien. Suunnitelma tulisi kuitenkin laatia myös tosiasiallisesti aktiivisessa yhteistyössä perhepäivähoitajien ja avoimen varhaiskasvatuksen työntekijöiden kanssa sekä huolehtia suunnitelman jalkauttamisesta näille toimijoille.

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jonka mukaan lakiin kirjattaisiin, että varhaiskasvatuksen ja koulutuksen järjestäjän menettely on syrjintää, jos ne laiminlyövät puuttua tiedossaan olevaan häirintään

Esityksessä ehdotetaan lain 14 §:ään uutta 3 momenttia, jonka mukaan varhaiskasvatuksen ja koulutuksen järjestäjän menettelyä on pidettävä syrjintänä, jos varhaiskasvatuksen tai koulutuksen järjestäjä saatuaan tiedon siitä, että lapsi, oppilas tai opiskelija on joutunut oppilaitoksessa pykälän 1 momentissa tarkoitetun häirinnän kohteeksi, laiminlyö ryhtyä käytettävissään oleviin toimiin häirinnän poistamiseksi. Ehdotuksella selvennettäisiin velvoitetta puuttua häirintään myös varhaiskasvatuksessa, kouluissa ja oppilaitoksissa.

Kiusaamiseen, häirintään ja väkivaltaan puuttumisen voidaan katsoa kuuluvan opetuksen ja koulutuksen järjestäjien edustajien virkavastuuseen. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on katsottu perustuslain 16 §:n toteutumisen osaltaan edellyttävän, että jokaiselle opetukseen osallistuvalla voidaan turvata turvallinen opiskeluympäristö. Toimintavelvollisuuskysymyksiä ei koulutuksen lainsäädännössä ole kuitenkaan selvästi määritelty. Opetuksen ja koulutuksen järjestäjän toimien riittävyttä opiskeluympäristön turvallisuudesta huolehtimisessa (mm. perusopetuslain 29 §) arvioitaessa on muun ohella kiinnitetty huomiota siihen, miten lain edellyttämiä suunnitelmia on laadittu ja toimeenpantu sekä miten laissa säädettyjä kurinpitokeinoja on käytetty.

Sivistysvaliokunta on edellyttänyt kiusaamisen nollatoleranssia koskevien vaikuttavien ja tehokkaiden toimien sekä selkeiden prosessien luomista kouluihin ja oppilaitoksiin eri yhteyksissä (mm. SiVL 3/2018 vp, ks. myös SiVM 1/2022 vp). Elokuussa 2022 voimaan tulevat perusopetuslain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, lukiolain ja tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetun lain muutokset (163/2022, 164/2022, 165/2022) korostavat oppilaan ja opiskelijan velvollisuutta käyttäytyä kiusaamatta ja syrjimättä sekä velvoittavat opettajan tai rehtorin ilmoittamaan myös oppimisympäristössä tai koulumatkalla tapahtuneesta syrjinnästä oppilaan huoltajalle.

Kun pykälään ehdotettu uusi 3 momentti liittyen varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan ja koulutuksen järjestäjän vastuuseen häirintätapauksissa selkeyttää velvoitetta puuttua häirintään, sen voidaan katsoa vahvistavan lasten, oppilaiden ja opiskelijoiden oikeutta turvalliseen ympäristöön varhaiskasvatuksessa ja opintojen ja opiskelujen aikana. Esitettävällä muotoilulla on osaltaan selventävä vaikutus häirintään liittyvässä vastuussa.

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jonka mukaan yhdenvertaisuusvaltuutettu tai yhdenvertaisuutta edistävä yhteisö voisi viedä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan myös sellaisen syrjintää tai vastatoimia koskevan asian, jossa ei ole yksilöitävissä tiettyä asianomistajaa?

Pidän ehdotettua muutosta perusteltuna; tältä osin oikeustilaa muutettaisiin yhdenmukaiseksi tasa-arvolain 20 §:n tulkinnan kanssa.

Mitä mieltä olette ehdotuksesta koskien kohtuullisia mukautuksia

Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen valmistelua varten 4.6.2021 perustetun työryhmän tehtävänä oli selvittää ja arvioida yhdenvertaisuuslain ja muun siihen liittyvän sääntelyn toimivuuden ongelmakohtia ja mahdollisia muutostarpeita, erityisesti muun muassa: kohta 6) kohtuullisia mukautuksia koskevan yhdenvertaisuuslain 15 §:n muotoilun mahdollista tarkentamista ja tarkastelua suhteessa YK:n vammaisyleissopimukseen.

Seuraavassa luonnosta on arvioitu juuri yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukaisiin kohtuullisiin mukautuksiin ehdotettujen muutosten osalta.

Luonnoksessa ehdotetaan tarkennettavaksi kohtuullisia mukautuksia koskevaa sääntelyä niin, että vammainen henkilö voisi saada myös ”viranomaisen palvelun” kohtuullisena mukautuksena. Tämän lisäksi luonnoksessa ehdotetaan selkeytettäväksi kohtuullisten mukautusten arviointia sen osalta, että kohtuullisia mukautuksia arvioitaessa otetaan ensisijaisesti huomioon vammaisen henkilön tarpeet.

Luonnoksen mukaan yhdenvertaisuuslain 15 §:n 1 momentin kohtuullisia mukautuksia koskevien säännösten muutokset ja tarkennukset liittyvät soveltamiskäytännössä ja oikeuskäytännössä (esim. korkein hallinto-oikeus) esiin tulleisiin muutostarpeisiin kohtuullisten mukautusten ja vammaisten henkilöiden oikeuksien edistämisen osalta. Ehdotetuilla muutoksilla on esityksen mukaan tarkoitus saattaa kansallinen lainsäädäntö vastaamaan paremmin YK:n vammaissopimuksen sanamuotoa ja YK:n vammaisten oikeuksien komitean soveltamis- ja tulkintakäytäntöä. Tavoite on itsessään tärkeä ja tarpeellinen.

Mikäli tarkoituksena on, että kohtuulliset mukautukset koskisivat viranomaisten järjestämien palvelujen osalta myös palvelujen järjestämisedellytyksiä ja palvelun sisältöä, on tällainen muutos merkittävä ja kaipaa mielestäni yksityiskohtaisempia ja laajempia perusteluja ja muutoksen vaikutusarviointeja.

Luonnoksessa esitetty muutos saattaisi johtaa siihen, että muutos mahdollistaisi vammaiselle henkilölle myös uudenlaisen (rinnakkaisen tavan) tavan hakea tai vaatia esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaiselta palveluita.

Edellä sanotuista syistä muutoksen merkitykset eivät jäisi niin vähäisiksi kuin luonnoksen perusteluissa ja vaikutusten arvioinneissa on kuvattu. Tähän nähden luonnoksessa esitetyt lain perustelut muutokselle ovat varsin niukat erityisesti sen osalta, mitä kaikkea viranomaisen palvelun myöntäminen kohtuullisena mukautuksena voisi käytännössä tarkoittaa eri hallinnonaloilla.

Seuraavassa on esitetty eräitä näkökohtia ja kysymyksiä, jotka mielestäni edellyttävät tarkennuksia lakiin ja erityisesti myös sen perusteluihin jatkovalmistelussa.

Totean ensin palvelun järjestämisestä kohtuullisena mukautuksena seuraavan.

Luonnoksessa ehdotetun yhdenvertaisuuslain 15 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen, koulutuksen järjestäjän, työnantajan sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajan on tehtävä asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa saada viranomaisen palveluita sekä saada koulutusta, työtä ja yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja palveluita samoin kuin suoriutua työtehtävistä ja edetä työuralla.

Pykälän perustelujen mukaan voimassa oleva lain 15 §:n muotoilu on viranomaisten osalta suppea eikä vastaa vammaissopimuksen edellytyksiä, sillä se viittaa kohtuullisten mukautusten osalta pelkästään konkreettisiin ja ulkoisiin muutoksiin, kun taas sopimus edellyttää mahdollisuutta myös sisällöllisiin muutoksiin.

Viranomaisessa asiointi on tarkoitus edelleen sisällyttää kohtuullisten mukautusten piiriin, vaikka muotoilua muutetaan.

Luonnoksen vaikutusarviointien mukaan tarkennus siitä, että kohtuulliset mukautukset voivat koskea myös mahdollisuutta käyttää viranomaisen palveluita mahdollistaa sen, että rajatuissa tapauksissa vammaisella henkilöllä on mahdollisuus saada palvelu kohtuullisena mukautuksena.

Luonnoksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kyse on joka tapauksessa yksilöllisestä kokonaisharkinnasta, eikä tarkoituksena ole sivuuttaa esimerkiksi myönnettävien palvelujen tai etuuksien yleisiä edellytyksiä (s. 38). Totean, kuten yksityiskohtaisissa perusteluissakin on todettu, että esimerkiksi useat sosiaalietuudet ja -palvelut sisältävät yksilöllisen harkinnan jo niiden edellytyksiä harkittaessa, eikä silloin tarvetta kohtuullisiin mukautuksiin erikseen sisällön osalta pääsääntöisesti ole tai ainakaan pitäisi olla.

Luonnoksen perustelujen mukaan erityisesti sisällölliset kohtuulliset mukautukset voivat kuitenkin tulla harkittavaksi tilanteissa, joissa esimerkiksi minkään etuuden edellytykset eivät täyty tai vammaisen henkilö muulla tavoin jää etuuksien tai palvelun ulkopuolelle tai muita huonompaan tilanteeseen vammansa vuoksi.

Mielestäni perusteluissa esitetty on palvelua koskevan päätöksenteon kannalta ongelmallinen, koska se voi johtaa tilanteeseen, jossa palvelun myöntämisedellytykset eivät täyty ja palvelu tulisi järjestettäväksi ainoastaan kohtuullisena mukautuksena. Jos näin on tarkoitettu, tulee se ilmetä selvästi myös varsinaisesta säännöksestä.

Esimerkiksi sosiaalihuollon ja sosiaaliturvalainsäädännön mukaisia palveluja voisi saada ”perinteisesti” lainsäädännössä palvelun myöntämiseksi asetettujen edellytysten täytyessä. Nyt puheena olevan luonnoksen perusteella palvelua voisi siis joissain tarkemmin määrittelemättömissä ”väliinputoajatilanteissa” saada myös kohtuullisena mukautuksena, vaikka henkilö ei välttämättä siis täyttäisi kaikkia laissa säädettyjä palvelun myöntämiskriteerejä.

Oikeuskäytännön valossa kohtuullisten mukautusten voidaan katsoa soveltuvan erityisesti palvelun järjestämistapaa koskevaan sisällölliseen harkintaan. Tällä siis tarkoitetaan tilannetta, jossa vammaisen henkilö on sinänsä riidattomasti oikeutettu johonkin palveluun, mutta hän ei voi vamman tai sairauden vuoksi tosiasiasa käyttää hänelle myönnettyä yleistä palvelua. Palvelun sisältöön tehtävien kohtuullisten mukautusten avulla viranomaisen palvelu voidaan räätälöidä vammaiselle henkilölle sopivaksi ja käytettäväksi. Totean kuitenkin tarkennuksena tässä yhteydessä, että esimerkiksi vammaispalvelulaissa subjektiivisten oikeuksien osalta järjestämistapaa koskeva viranomaisen päätös on valituskelpoinen ratkaisu.

Tällöin päätöksentekijän ja tuomioistuimen on arvioitava oikeudellisessa harkinnassaan, onko henkilöllä (vammaisella asiakkaalla) tosiasiallisesti mahdollisuus käyttää hänelle kuuluvaa oikeutta (palvelua) yksilöllisten tarpeittensa mukaisella tavalla. Tämän takia järjestämistapaakaan ei näissä tilanteissa tarvitse arvioida kohtuullisten mukautusten kautta.

Yhdenvertaisuuslain esitöiden (HE 19/2014 vp s. 79) mukaan mukautusten tarvittavuus ilmenee yleensä käytännössä siten, että vammaisen ihminen tai esimerkiksi hänen avustajansa pyytää mukautusta, jos hän katsoo sellaista tarvittavan. YK:n vammaisyleissopimusta valvova komitea on tulkintasuosituksessaan (General Comment No. 6, 9.3.2018, kpl. 24) katsonut, ettei velvollisuus kohtuullisiin mukautuksiin rajoitu vain sellaisiin tilanteisiin, joissa vammaisen henkilö on pyytänyt kohtuullista mukautusta, vaan velvollisuus on olemassa myös silloin, kun mahdollisen kohtuullisiin mukautuksiin velvoitetun olisi tullut ymmärtää, että henkilöllä on vamma, joka saattaa edellyttää kohtuullisten mukautusten tekemistä, jotta poistettaisiin esteet hänen oikeuksiensa käyttämiseltä. Kohtuullisiin mukautuksiin velvollisella on myös velvollisuus ryhtyä kommunikoimaan vammaisen henkilön kanssa.

Mielestäni ehdotetun säännöksen perusteluissa tulee jatkovalmistelussa tarkentaa ja kuvata esimerkein sitä, missä tilanteissa ja miten viranomaisen tulee – myös oma-aloitteisesti – ottaa kohtuulliset mukautukset huomioon palvelun tai etuuden myöntämisestä koskevassa harkinnassa. Lisäksi perusteluissa on syytä korostaa sitä, että erityisesti viranomaisen palvelun sisällölliset kohtuulliset mukautukset tulisivat kysymykseen erityisesti palvelun järjestämistavan sopivuutta koskevassa harkinnassa.

Totean vielä oikeussuojakeinoista seuraavan.

Sikäli kuin viranomaisen palvelun (esim. sosiaalihuollon palvelu) myöntämisestä tai järjestämistapaa harkitaan kohtuullisten mukautusten kautta, hakijan käytössä olevat oikeussuojakeinot saavat myös uusia ulottuvuuksia.

Mikäli viranomaisen palvelua haetaan tai sen sisältöä harkitaan yhdenvertaisuuslain mukaisena kohtuullisena mukautuksena, saattaa esityksessä omaksuttu kanta johtaa siihen, että vammaisella henkilöllä olisi käytössään säännönmukaisen muutoksenhakureitin lisäksi yhdenvertaisuuslain mukaiset syrjintäasioita koskevat oikeussuojakeinot (yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta). Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta ei kuitenkaan ota tutkittavaksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa vireillä olevaa asiaa (laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta 11 § 1 mom.).

Jos siis vammainen henkilö hakee kunnalta (tai jatkossa hyvinvointialueelta) sosiaalihuollon palvelua tai vammaispalvelua, hän voisi hakea viranhaltijan päätökseen säännönmukaista muutoksenhakureittiä oikaisua kunnan toimielimeltä ja tämän toimielimen päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen, jonka päätökseen voi vielä hakea valituslupaa KHO:lta.

Mikäli palvelua on haettu tai sen järjestämistä on arvioitu kohtuullisena mukautuksena, tämä tarkoittaa, että yhdenvertaisuuslain 27 §:n mukaan tuomioistuimen on sen käsiteltävänä olevassa, yhdenvertaisuuslain soveltamista koskevassa asiassa varattava yhdenvertaisuusvaltuutetulle mahdollisuus tulla kuulluksi siltä osin kuin asia kuuluu valtuutetun toimivaltaan. Nämä pyynnöt yhdenvertaisuusvaltuutetulle saattavat lisääntyä merkittävästi, mikäli vammaiset henkilöt ryhtyvät hakemaan palveluita/järjestämistapoja kohtuullisina mukautuksina.

Jos vammainen henkilö ei hae viranhaltijan päätökseen muutosta säännönmukaisessa muutoksenhakumenettelyssä tai tämä reitti on käyty läpi, hän voisi tehdä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle hakemuksen kohtuullisten mukautusten epäämisestä sosiaalihuollon palvelun järjestämisessä. Syrjintäasioiden käsittelyssä sovelletaan yhdenvertaisuuslain 28 §:n mukaan käännettyä todistustaakkaa.

Epäselväksi jää, mikä merkitys tuomioistuimen antamalla ratkaisulla on – jos hallintotuomioistuin on katsonut, ettei henkilöllä ole oikeutta palveluun tai tukeen, voidaanko asiassa päätyä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa toiseen lopputulokseen? Jos näin voidaan tulkita, muodostuuko asiassa myös kaksi erilaista oikeussuojareittiä esimerkiksi koskien sosiaalihuollon palveluita.

Mielestäni näitä oikeussuojakeinojen käyttöä koskevia kysymyksiä on välttämätöntä arvioida lain lähemmin jatkovalmistelussa.

Nostan tässä yhteydessä vielä esiin kysymyksen siitä, miten yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukaisia kohtuullisia mukautuksia sovellettaisiin viranomaisen järjestämissä terveydenhuollon palveluissa. Terveydenhuollossa palvelujen myöntämisestä ja järjestämisestä ei tehdä vastaavia muutoksenhakukelpoisia päätöksiä kuin sosiaalihuollossa. Tarkoittaisiko tämä sitä, että jos vammainen henkilö hakee esimerkiksi yksilöllistä pyörätuolia kohtuullisena mukautuksena, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voisi arvioida, onko hakijalta evätty esimerkissä tarkoitettu terveydenhuollon järjestettäväksi kuuluva apuväline kohtuullisena mukautuksena. Arvioitavaksi tällöin siis tulisi se, onko vammaisella henkilöllä ”oikeus” saada hakemansa yksilöllinen apuväline.

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jonka mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voisi määrätä hyvitystä?

Kannatan ehdotusta. Koska katson, että yhdenvertaisuusvaltuutetulle ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle tulisi antaa toimivalta työelämäkysymyksissä (ks. lausuntoni jäljempänä työelämän alajaoston mietinnöstä), tulisi hyvitysmahdollisuuden johdonmukaisesti ulottua myös työelämäasioihin.

Millaisia vaikutuksia arvioitte ehdotetuilla muutoksilla olevan

Hyvä, että lapsi- ja perhevaikutuksia on arvoitu. Esityksen perustella lapsivaikutukset ovat myönteisiä; yhdenvertaisuussuunnittelun kautta edistetään yhdenvertaisuutta varhaiskasvatuksessa ja esitetyt muutokset edistävät erityisesti heikoimmassa asemassa olevien lasten ja lapsiperheiden oikeuksien toteutumista.

Kommentit työelämän alajaoston mietinnöstä

Yleiset huomiot työelämän alajaoston esityksestä

HE-luonnoksen mukaan esityksen tavoitteena on vahvistaa yhdenvertaisuuslakia valvovien viranomaisten välistä yhteistoimintaa siten, että kumpikin valvontaviranomainen pystyisi jatkossa toteuttamaan työelämässä säädettyjä tehtäviään mahdollisimman tehokkaasti. Tavoitteena on esitysluonnoksen mukaan parantaa syrjintää kokeneen oikeussuojaa tehostamalla viranomaisten yhteistyötä ja selkeyttämällä valvontaviranomaisten tehtäviä.

Työelämän alajaoston jäseninä olleet oikeusministeriön, Akavan ja SAK:n edustajat sekä yhdenvertaisuusvaltuutettu jättivät eriävät mielipiteet alajaoston mietintöön. Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Akava ja SAK katsovat eriävissä mielipiteissään, että yhdenvertaisuusvaltuutetun ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivaltaa tulee laajentaa työelämään.

Oikeusministeriö katsoi, että yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivalta tulisi ulottaa kattamaan yhdenvertaisuuslain valvominen työelämässä samassa laajuudessa kuin valtuutetulla on toimivaltaa muilla elämänalueilla. Oikeusministeriön mukaan työryhmän ehdotus ei ole syrjintää epäilevän henkilön oikeuksien tehokkaan turvaamisen ja sen varmistamisen, että syrjintäepäilyt tulevat valvontaviranomaisten tietoon, näkökulmasta riittävä.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun eriävässä mielipiteessä todetaan, että

esitys ei tuo sellaisia parannuksia, joita työelämän syrjinnän valvontaan olisi saavutettavissa, mikäli yhdenvertaisuusvaltuutetun ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivaltaa laajennettaisiin myös työelämän syrjintäasioihin.

Mietinnössä esitetyt, varsin vähäiset muutokset eivät varsinaisesti tuo mitään olennaisia parannuksia syrjinnän uhrin asemaan tai oikeussuojaan, vaan tuovat vain yhdenvertaisuusvaltuutetulle mahdollisuuden lausunnon antamiseen useammin työelämäasioissa. Tämä mahdollisuus olisi ollut toteutettavissa jo nykyisen lain nojalla, mikäli työsuojeluviranomainen olisi tähän katsonut olevan syytä.

Yhdenvertaisuuslailla on toimeenpantu rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta annettu neuvoston direktiivi (2000/43/EY, syrjintädirektiivi) ja yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista annettu neuvoston direktiivi (2000/78/EY, työsyrijintädirektiivi). Syrjintädirektiivin 15 artiklan ja työsyrijintädirektiivin 17 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä direktiivin mukaisesti annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista. Seuraamusten, joihin saattaa kuulua korvausten maksaminen uhrille, on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

Yhdyn edellä mainituissa eriävissä mielipiteissä esitettyihin näkemyksiin ja niiden tueksi esitettyihin seikkoihin siitä, miksi työelämän alajaoston ehdotus ei ole syrjintää epäilevän henkilön oikeuksien tehokkaan turvaamisen näkökulmasta riittävä. Näkemykseni mukaan syrjintää kokeneen oikeusturvaa tulisi yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen yhteydessä parantaa antamalla yhdenvertaisuusvaltuutetulle ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle valvontatoimivalta työelämässä samassa laajuudessa kuin em. toimijoilla on toimivaltaa muilla alueilla.

HE-luonnoksesta ja sen liitteistä käy ilmi, että syrjintäasioissa työsuojeluviranomaiset arvioivat eniten terveydentilaan ja muuhun henkilöön liittyvään syyhyn perustuvaa syrjintää.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun eriävässä mielipiteessä tuodaan esille, että yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulleissa työelämää koskevissa yhteydenotoissa syrjintäperusteissa korostuvat erityisesti alkuperä, kieli, kansalaisuus ja vammaisuus ja keskeisesti tilanteet, jotka liittyvät rekrytointiin ja työpaikalla tapahtuvaan häirintään.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa eduskunnalle (K 7/2022 vp) todetaan, että

vammaisten henkilöiden työelämäosallisuutta on edistettävä määrätietoisesti. Työelämä on kertomuksen mukaan yksi keskeinen elämänalue, jolla vammaisten ihmisten yhdenvertaisuus ei toteudu. Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa viitataan oikeusministeriön vuonna 2021 julkaisemaan perusoikeusbarometriin, jonka mukaan viimeisen viiden vuoden aikana 39 % vammaisista henkilöistä ilmoitti kokeneensa syrjintää työssä tai työnhaussa. Syrjintää kokeneista vammaisista henkilöistä 88 % ei ilmoittanut viimeksi koetusta syrjinnästä työssä tai työnhaussa. Useimmin syy ilmoittamatta jättämiseen oli ajatus siitä, ettei ilmoittamisella olisi mitään vaikutusta.

HE-luonnoksen luvussa 5.1.1.3 on tarkasteltu yhtenä toteuttamisvaihtoehtona yhdenvertaisuusvaltuutetun ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivallan laajentamista. Edellä mainitussa luvussa on tuotu esille syitä, miksi yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaa ei olisi tarkoituksenmukaista laajentaa kaikkiin työelämän yhdenvertaisuus- ja syrjintäkysymyksiin. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivallan laajentaminen kaikkiin työelämän yhdenvertaisuus- ja syrjintäkysymyksiin johtaisi HE-luonnoksen mukaan siihen, että työsuojeluviranomaisella ja yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi päällekkäinen toimivalta työelämään liittyvissä yksittäistapauksissa. Toteuttamisvaihtoehdossa haasteelliset kysymykset liittyvät HE-luonnoksen mukaan muun muassa viranomaisten päällekkäiseen toimivaltaan. Riski siitä, että kaksi viranomaista käsitelisi samaan aikaan samaa syrjintäasiaa, kasvaisi. HE-luonnoksessa myös todetaan, että syrjintää kokeneen oikeussuojakeinot riippuisivat siitä, olisiko hän yhteydessä yhdenvertaisuusvaltuutettuun vai työsuojeluviranomaiseen.

Mielestäni työelämää koskevan uudistuksen lähtökohtana tulisi olla ennen kaikkea perusoikeuksien kunnioittaminen. Syrjintä- ja työsyrijntädirektiiveissä syrjinnän seuraamusten vaikuttavuudelle on asetettu tehokkuudeltaan korotetut vaatimuksensa nimenomaan tehokkaan perusoikeussuojan takaamiseksi. En näe HE-luonnoksen luvussa 5.1.1.3 esitettyjen seikkojen perusteella estettä sille, etteikö yhdenvertaisuusvaltuutetun ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivaltaa voisi laajentaa kaikkiin työelämän syrjintä- ja yhdenvertaisuuskysymyksiin. Näkemykseni mukaan HE-luonnoksessa ehdotettu lausuntomenettely ei riittävällä tavalla vähentäisi työelämässä tapahtuvaa syrjintää tai parantaisi yksilön oikeussuojaa. Lausuntomenettelyn sijaan yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaa tulisi laajentaa antamalla valtuutetulle oikeus arvioida työelämässä tapahtuvaa syrjintää yhdessä työsuojeluviranomaisten kanssa myös yksittäistapauksissa. Rinnakkainen toimivalta ei rajoittaisi syrjintää epäilevien syrjintää epäilevän käytössä olevia oikeussuojakeinoja. Yhdenvertaisuuslain tulkinnan yhdenmukaisuus olisi varmistettavissa työsuojelu- ja yhdenvertaisuusviranomaisten tietojenvaihdolla ja yhteistyöllä, ja viime kädessä hallinto-oikeuksien oikeuskäytännön kautta.

Näkemykseni tueksi kiinnitän oikeusturvakeinojen osalta huomiota seuraavassa lähemmin esille tuotaviin perustuslakivaliokunnan lausunnossa, työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietinnössä, Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastaisen komission (ECRI) suosituksessa ja yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa eduskunnalle (K 7/2022 vp) esitettyihin näkökohtiin.

Oikeusturvakeinoja ja lain valvontaa koskevat kannanotot

Eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi yhdenvertaisuuslakia koskevasta hallituksen esityksestä (HE 19/2014 vp) antamassaan lausunnossa (PeVL 31/2014 vp) muun muassa, että

esityksen tavoitteena on vahvistaa yhdenvertaisuuden suoja mm. asettamalla eri perusteilla tapahtuva syrjintä mahdollisimman samanlaisten oikeussuojakeinojen piiriin ja tehostaa syrjinnän ehkäisemistä mm. laajentamalla ja yhdenmukaistamalla syrjintää koskevaa oikeussuojaa. Myös EU-oikeudessa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa korostetaan tehokkaiden oikeussuojakeinojen tarpeellisuutta. Oikeussuojan yhdenvertaisuuden merkitystä korostaa myös vammaisyleissopimuksen 5 artiklan 2 kohta, jonka mukaan sopimusosapuolten on taattava vammaisille henkilöille yhdenvertainen ja tehokas oikeussuoja syrjintää vastaan syrjintäperusteesta riippumatta. Myös perustuslakivaliokunta ja eduskunta ovat korostaneet kaikkien syrjintäperusteiden saattamista samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin.

Valiokunta katsoo, että samanlaisia oikeussuojakeinoja koskeva tavoite jää lakiehdotuksessa merkittäviltä osin saavuttamatta, vaikka esimerkiksi yhdenvertaisuuslautakunnan ja tasa-arvolautakunnan yhdistäminen merkitsee askelta oikeaan suuntaan. Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota siihen, että yhdenvertaisuuslaissa lain noudattamista työsuhteessa ja julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa sekä työharjoittelussa ja muussa vastaavassa toiminnassa työpaikalla sekä työhönotossa valvovat yhdenvertaisuusvaltuutetun sijasta työsuojeluviranomaiset. Vastaavanlaista rajoitusta ei ole tasa-arvovaltuutetun toimivallassa, vaan tasa-arvovaltuutettu valvoo tasa-arvolain noudattamista myös työelämässä. Valiokunta katsoo, että työelämän yhdenvertaisuus- ja syrjintäkysymysten valvonnan jättäminen yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivallan ulkopuolelle on ongelmallista lain yhtenäisen valvonnan ja yhdenvertaisuusvaltuutetun aseman kannalta, kun otetaan huomioon, että työelämä on yhdenvertaisuuslain keskeinen soveltamisalue. Vastaavasti myös yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimiala poikkeaa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoasioissa siten, että lautakunta voisi käsitellä tasa-arvolain, mutta ei yhdenvertaisuuslain piiriin kuuluvia työelämäasioita. Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta vielä selvittää, miten sekä valvonnan yhtenäisyys että erityisasiantuntemus voidaan parhaiten turvata yhdenvertaisuuslain valvonnassa.

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta totesi yhdenvertaisuuslakia koskevasta hallituksen esityksestä (HE 19/2014 vp) antamassaan mietinnössä (TyVM 11/2014 vp), että

perustuslakivaliokunta on katsonut, että työelämän yhdenvertaisuus- ja syrjintäkysymysten valvonnan jättäminen yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivallan ulkopuolelle on ongelmallista lain yhtenäisen valvonnan ja yhdenvertaisuusvaltuutetun aseman kannalta, kun otetaan huomioon, että työelämä on yhdenvertaisuuslain keskeinen soveltamisalue.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan huoleen valvonnan yhtenäisyyden ja erityisasiantuntemuksen turvaamisesta. Valiokunta katsoo, että esityksessä ehdotettu valvonnan toimivallan jako on työsuojeluviranomaisten parhaan työelämän tuntemuksen ja kattavan valtakunnallisen toimipisteiden verkoston vuoksi perusteltu ja tarkoituksenmukainen, mutta pitää toimivallan jakoa ongelmallisena, koska työsuojeluviranomaiset eivät ole perus- ja ihmisoikeuskysymysten asiantuntijoita, kuten yhdenvertaisuusvaltuutettu on.

Valiokunta pitää tärkeänä, että eri syrjintäkysymysten yhtenäisen valvonnan turvaamiseksi työsuojeluviranomaisten, yhdenvertaisuusvaltuutetun ja tasa-arvovaltuutetun tehtävät ja toimivallan jako työelämän syrjintäkysymyksissä selvitetään. Valiokunta pitää tätä tärkeänä erityisesti moniperustaisen ja risteävän syrjinnän valvomiseksi.

Totean, että tätä eduskunnan edellyttämää selvitystä näytetään nyt tehdyn käsillä olevissa mietinnöissä, mutta siis vasta noin kahdeksan vuotta eduskunnan kannanottojen jälkeen. Tämän myöhästyneen selvityksen lopputulos ei myöskään näyttäisi juurikaan toteuttavan eduskunnan kannanotoista luettavaa. Pidän asiailaa hyvin epätydyttävänä.

ECRI suositti Suomea koskevassa 18.6.2019 hyväksytyssä ja 10.9.2019 julkaistussa raportissa, että

yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaa muutetaan siten, että valtuutetulla on oikeus tutkia yksittäisiä väitetyjä työelämänsyrjintätapauksia, oikeus viedä tapauksia oikeuteen oma-aloitteisesti, ja että avataan paikallis- ja aluetoimistoja ja varataan niille riittävät resurssit. Lisäksi ECRI suositti ensisijaisena seikkana, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle tulisi antaa valtuudet käsitellä työelämässä mihin tahansa perusteeseen eikä pelkästään sukupuoleen ja sukupuoli-identiteettiin liittyviä syrjintävalituksia, että lautakunnalle annettaisiin valtuudet määrätä syrjinnän uhreille maksettavista korvauksista, ja että lautakunnan resursseja lisättäisiin tuntuvasti, jotta se voisi täysipainoisesti täyttää tehtävänsä.

Suomen hallitusta pyydettiin raportoimaan vuonna 2021 kahdesta kiireelliseksi luokitellusta suosituksesta. Toinen näistä suosituksista koski yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan valtuuksia käsitellä syrjintää työelämässä ja lautakunnan resursseja. ECRI totesi maaliskuussa 2022 julkaisemissaan päätelmissä, että viranomaiset eivät ole panneet täytäntöön kumpaakaan näistä suosituksista.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä toimiva Ihmisoikeuskeskus totesi 27.4.2022 verkkosivuillaan olevassa tiedotteessaan, että se pitää erittäin huolestuttavana, että vaikka ECRI on antanut vastaavia suosituksia yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tilanteesta vuosina 2013, 2016, 2019 ja nyt 2022, ongelmaa ei ole edelleenkään ratkaistu.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa eduskunnalle todetaan, että yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää erittäin tärkeänä, että syrjinnän uhrien oikeussuojaa pystytään vahvistamaan oikeusministeriössä vireillä olevassa yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksessa.

Kertomuksen mukaan asiakasyhteydenotot

yhdenvertaisuusvaltuutetulle ovat lisääntyneet joka vuosi. Vuonna 2021 syrjintäasioita koski 1 584 yhteydenottoa. Yhteydenotoista 226 koski työelämää. Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan luvut kertovat siitä, että yhä useampi tuntee valtuutetun työtä ja kokee voivansa saada apua syrjivään tilanteeseen.

Kertomuksessa todetaan, että

Yhdenvertaisuuslakia säädettäessä Suomessa päädyttiin eurooppalaisittain poikkeukselliseen ratkaisuun, jossa syrjinnän kieltoa yleisesti valvovilla viranomaisilla, Suomessa yhdenvertaisuusvaltuutetulla ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla, ei ole toimivaltaa työelämässä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun osalta tähän oikeusturvan toteutumisen kannalta keskeiseen ongelmaan ovat kiinnittäneet huomiota muun muassa EU:n komissio, Euroopan neuvoston rasismiin vastainen komitea ECRI sekä eduskunnan perustuslakivaliokunta.

Työsuojeluviranomaisten toimintamahdollisuudet puuttua työelämän syrjintään ovat monella tavalla rajoitetut. Työsuojeluviranomaisten toiminta keskittyy työnantajan ohjaamiseen työsuhteen aikana. Tämän takia se yleensä ei ole puuttunut syrjintään silloin kun työsuhde on päättynyt tai syrjintä on muutoin loppunut. Keskeisenä seuraamuksena on ollut todetun syrjinnän siirtäminen syyttäjän arvioitavaksi rikosoikeudellisia seuraamuksia varten. Näissä tilanteissa yhdenvertaisuuslain syrjinnän uhrin suojaksi säädetyt oikeussuojakeinot ovat kuitenkin jääneet toteutumatta.

Työelämä on syrjinnän kiellon osalta yksi keskeisimmistä elämänalueista, koska työelämän syrjinnällä on laajoja vaikutuksia yksion taloudelliseen ja sosiaaliseen asemaan sekä vähemmistöjen luottamukseen siihen, että heitä kohdellaan yhteiskunnassa oikeudenmukaisesti. Tutkimukset osoittavat, että erityisesti vähemmistöt kohtaavat työelämässä laajaa syrjintää. Kuitenkin vähemmistöihin kuuluvat vievät esimerkiksi rekrytointisyrjintää työsuojeluviranomaisten tutkittavaksi vain harvoin.

Kansalaisjärjestöt ja osa työmarkkinajärjestöistä on esittänyt, että yhdenvertaisuusvaltuutetulle ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle annettaisiin mahdollisuus arvioida myös työelämän syrjintää samalla tavoin kuin muuallakin yhteiskunnassa esiintyvää syrjintää.

Kertomukseen sisältyvässä oikeussuojan vahvistamista työelämässä koskevassa suosituksessa todetaan, että

yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että työelämän syrjintää koskevan asian voisi tuoda jatkossa myös yhdenvertaisuusvaltuutetun käsiteltäväksi ja asian voisi tarvittaessa viedä myös yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan. Näin oikeussuoja työelämässä vahvistuisi. Työsuojeluviranomaiset voisivat kuitenkin myös jatkossa osaltaan arvioida ja puuttua työelämän syrjintään.

Mielestäni se, että yhdenvertaisuusvaltuutetulle tuli 226 työelämään liittyvää yhteydenottoa vuonna 2021, kertoo siitä, että yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävät syrjintäasioissa tunnetaan ja yhdenvertaisuusvaltuutettu mielletään yhdenvertaisuus- ja syrjintäasioiden asiantuntijaksi. Yhdenvertaisuusvaltuutetulle on selvästi jatkuvaa kysyntää työelämän asioissa, mutta nykyisellään sillä ei ole toimivaltaa niiden käsittelemiseen.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosina 2017–2020 saamista yhteydenotoista 15–18 % liittyi työelämään. Elämänalueittain tarkastellen vireille tulleista syrjintäyhteydenotoista työelämä on toiseksi suurin ryhmä, ollen lähes yhtä suuri kuin suurin ryhmä (yksityiset palvelut). Syrjintäperusteista kaksi selvästi suurinta kategoriaa ovat vammaisuus ja alkuperä (ks. yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2022, s. 14). Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA) selvitys vuonna 2019 osoitti, että tutkituista Euroopan maista Suomessa on kaikkein eniten koettua tummaihoisten syrjintää (https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-being-black-in-the-eu-summary_fi.pdf, ks. myös YVV:n vuoden 2022 kertomus, s. 15–16). Yhdistettynä nämä olosuhteet nähdäkseni perustelevat työelämäsyryjinnän valvonnan tehostamista, nimenomaan perus- ja ihmisoikeuslähtöisesti, mikä perustelee tarvetta sille, että yhdenvertaisuusvaltuutettu sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta olisivat toimivaltaisia työelämään liittyvissä asioissa, muun muassa rekrytointisyrjinnässä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on nostanut keskeisenä erona yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan sekä työsuojeluviranomaisen toimivallan välillä sen, että työsuojeluviranomaisella on valvontalain nojalla mahdollisuus antaa kehoitus tai sitova hallintopäätös vain tilanteissa, jossa syrjivä tilanne jatkuu. Lautakunnalla on mahdollisuus antaa oikeudellisesti sitova päätös, jolla kielletään vastaisuudessa syrjintä, sekä myös antaa uhkasakko tältä osin. Yhdyn yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemykseen siinä, että lautakunnan toimivallalla voisi olla merkittävä tehtävä luoda oikeudellisesti sitovia ratkaisukäytäntöjä rekrytointisyrjinnän ja muiden syrjivien käytäntöjen osalta, jotka ovat saattaneet päättyä syrjinnän uhrin työsuhteen päätyttyä.

Yhdenvertaisuuslain yhtenäinen soveltaminen edellyttää hyvää ja jatkuvaa tiedonvaihtoa ja vuoropuhelua yhdenvertaisuusvaltuutetun ja työsuojeluviranomaisten välillä. Mahdolliset päällekkäisyydet käsiteltävissä asioissa on ratkaistavissa viranomaisten välisellä yhteistyöllä. Asian tultua vireille viranomaisen voi tiedustella, onko asia jo toisessa viranomaisessa käsiteltävänä. Jos syrjintää kokenut on ottanut yhteyttä sekä yhdenvertaisuusvaltuutettuun että työsuojeluviranomaiseen, em. viranomaiset voisivat sopia siitä, kumpi viranomaisen ryhtyy käsittelemään asiaa.

HE-luonnoksessa on nostettu esille se, että syrjintäasian käsittely voi edellyttää työsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvan työoikeudellisen asian ratkaisemista. Em. tapauksissa yhdenvertaisuusvaltuutettu ja työsuojeluviranomainen voisivat sopia asian käsittelystä. Jos syrjintää koskevan asian ratkaisu edellyttäisi, että työsuojeluviranomainen ratkaisisi sille kuuluvan asian ensin, tulisi huolehtia siitä, että syrjintäasian käsittely ei kohtuuttomasti pitkity sen vuoksi, että asiaa joudutaan käsittelemään kahden eri viranomaisen toimesta.

Pidän tärkeänä, että epäiltyä syrjintää koskevat yhteydenotot voidaan käsitellä ilman aiheetonta viivytystä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivallan laajentaminen työelämäasioihin edellyttäisi, että yhdenvertaisuusvaltuutettu ja lautakunta saavat lisäresursseja uusien tehtävien hoitamiseen. Yhdenvertaisuusvaltuutetun resurssit ovat jo nykyisellään puutteelliset, esimerkiksi työelämän syrjinnän uhrien avustaminen tuomioistuinmenettelyssä – direktiivin mukainen tehtävä – jää hoitamatta, koska siihen ei ole voimavaroja (s. 13). Tältä osin kyse näyttää olevan unionioikeuden toimeenpanon tehokkuusvaatimuksen vastaisesta asiantilasta. Yhdenvertaisuusvaltuutetulle on myös vastuutettu viime vuosina useita erityistehtäviä ja syrjintäyhteydenottojen määrä on noussut huomattavasti, mutta YVV:n määrärahakehitys vuosina 2015–2022 ei ole seurannut lähellekään kasvanutta työmäärää (ks. YVV:n vuoden 2022 kertomus, s. 19; vrt. [tutkibudjettia.fi/talousarvio/menot/25/01](https://www.tutkibudjettia.fi/talousarvio/menot/25/01)).

Hyvitys

Eduskunnan perustuslakivaliokunta korosti lausunnossaan (PeVL 31/2014 vp), että syrjintää kokeneen oikeusturvan kannalta on erityisen tärkeää, että hänellä on käytettävissään matalan kynnyksen oikeussuojakeinoja, joiden avulla hän voi mahdollisimman pienellä kuluriskillä saattaa asiansa asianomaisten viranomaisten tutkittavaksi. Myös ECRI suositti, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle tulisi antaa valtuudet määrätä syrjinnän uhreille maksettavista korvauksista.

Yhdyn työryhmän mietinnössä esitettyyn arvioon siitä, että nykyisin syrjinnän uhrille on korkea kynnyks vaatia hyvitystä yleisessä tuomioistuimessa, jossa menettelyyn liittyy muun muassa korkea kuluriski hävinneelle osapuolelle. Lautakunnan tehtävien ja toimivallan muuttaminen siten, että se voisi määrätä maksettavaksi hyvitystä, parantaisi näkemykseni mukaan syrjinnän uhrien oikeusturvaa.

Asiantuntijan käyttö

HE-luonnokseen sisältyvän yhdenvertaisuuslain 22 §:n 3 momentin mukaan työsuojeluviranomainen voi tämän lain tulkinnan kannalta merkittävässä yksittäistapauksessa ”käyttää apunaan” yhdenvertaisuusvaltuutettua asian selvittämisessä.

Mielestäni edellä mainitussa muotoilussa ei ole otettu huomioon sitä, että työsuojeluviranomainen ja yhdenvertaisuusvaltuutettu ovat itsenäisiä ja riippumattomia valvontaviranomaisia. Yksi viranomainen ei voi ”käyttää” halunsa mukaisesti toista viranomaista. Näkemykseni mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun itsenäisen rooli vuoksi parempi muotoilu olisi esimerkiksi seuraavaa ”Työsuojeluviranomainen voi tämän lain tulkinnan kannalta merkittävässä yksittäistapauksessa pyytää apua yhdenvertaisuusvaltuutetulta asian selvittämisessä...”

Kuntouttava työtoiminta

HE-luonnoksessa (s. 5) todetaan, että yhdenvertaisuuslain 22 §:stä ei käy yksiselitteisesti ilmi, mitkä työnteon muodot työpaikalla kuuluvat työsuojeluviranomaisen valvonnan piiriin. Keskeinen tulkinnanvaraisuus liittyy siihen, mitkä ei-työsuhteiset työnteon muodot kuuluvat työsuojeluviranomaisen valvontaan. Lain 22 §:n sananmuoto ”...työharjoittelussa ja muussa vastaavassa toiminnassa työpaikalla” mahdollistaa erilaisia tulkintoja työsuojeluviranomaisen tehtävien alasta. Lain perusteluiden mukaan työsuojeluviranomaisen valvonnan piiriin kuuluvat työ- ja virkasuhteissa tehtävän työn lisäksi myös eräät sellaiset ei-työsuhteiset työnteon muodot, jotka kuuluvat työturvallisuuslain soveltamisalaan, kuten esimerkiksi työharjoittelijan ja työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen tai kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvan työ.

Työsuojeluviranomaisen valvontatoimivallan täsmentämistä koskevassa HE-luonnoksen kohdassa 4.2.3.2 (s. 19) todetaan, että ehdotus myös rajaisi työsuojeluviranomaisen valvonnan ulkopuolelle sellaiset työtilanteet, jotka luonteeltaan poikkeavat merkittävästi työntekijäasemassa tehtävästä työstä. Tämä voisi parantaa valvonnan nykytilaa, sillä yhdenvertaisuusvaltuutetulla ja lautakunnalla arvioidaan olevan paremmat edellytykset valvoa työtoimintaa, jota tehdään sosiaalihuollon palvelun asiakkaana.

HE-luonnoksen 22 §:n perustelujen (s. 26) mukaan työsuojeluviranomaisen työelämän valvontaan eivät kuuluisi sellaiset avointen työmarkkinoiden ulkopuoliset työtilanteet, jotka luonteeltaan poikkeavat merkittävästi työntekijäasemassa tehtävästä työstä. Työsuojeluviranomaisen valvontaan ei kuuluisi esimerkiksi työtoiminta, jota tehdään sosiaalihuollon palvelun asiakkaana ja johon sovelletaan lakia sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista.

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 22 § mukaan kuntouttavaan työtoimintaan sovelletaan työturvallisuuslakia.

HE-luonnoksen perusteella jää epäselväksi, onko työsuojeluviranomaisten tehtäviä ja toimivaltaa tarkoitus muuttaa kuntouttavan työtoiminnan osalta.

Suhde perustuslakiin

Yhdenvertaisuuslain säännökset konkretisoivat perustuslain säännöksiä yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellosta sekä turvaavat perustuslaissa edellytetyllä tavalla perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusministeriön työryhmän mietinnössä olevaan HE-luonnokseen sisältyy 12 luku, jossa on tarkasteltu esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä. HE-luonnoksen mukaan esityksen kannalta keskeisiä perusoikeussäännöksiä ovat perustuslain yhdenvertaisuutta (6 §) ja oikeusturvaa (21 §) koskevat säännökset.

Työryhmän alajaoston valmistelemasta HE-luonnoksesta puuttuu tarkastelu suhteesta perustuslakiin.

Hallituksen esityksen laatimisoheiden mukaan jakso esityksen suhteesta perustuslakiin on kirjoitettava, jos lakiehdotus sisältää yhden tai useamman säännöksen, jonka perustuslainmukaisuutta tai suhdetta ihmisoikeusvelvoitteeseen on tarpeen arvioida. Jos jakson tarpeellisuudesta on epävarmuutta, on aihetta pikemminkin kirjoittaa jakso kuin jättää se kirjoittamatta.

Työelämäjaoston valmistelemaan HE-luonnokseen sisältyvät säännösmuutosehdotukset ovat näkemykseni mukaan merkityksellisiä perustuslain 6 §:ssä tarkoitetun yhdenvertaisuuden ja perustuslain 21 §:n oikeusturvan näkökulmasta. Esityksen perusteluissa olisi mielestäni ollut tarpeen arvioida esityksen suhdetta em. perustuslain säännöksiin.

Eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa työelämän yhdenvertaisuuskysymykset tulevat esille kantelujen kautta. Oikeusasiamiehen kansliassa ratkaistiin vuosina 2017–2021 yhteensä 50 kantelua, joissa kantelu koski syrjintää työelämässä.

Kanteluista 32 koski työnantajan menettelyä ja 18 aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden menettelyä syrjintää koskevan valvontapyynnön käsittelyssä.

Oikeusasiamies valvoo, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisöjen työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeusasiamies ei valvo yksityisen sektorin työnantajien menettelyä, joten siellä esiin nousseet syrjintäepäilyt eivät tule kantelujen muodossa oikeusasiamiehen tutkittavaksi.

Oikeusasiamies ei vakiintuneen käytännön mukaan puutu asioihin, joissa on käytettävissä säännönmukainen taikka jokin muu ensisijaisena pidettävä oikeusturvatie. Koska työsuojeluviranomaiset valvovat yhdenvertaisuuslain 22 §:n 1 momentin mukaan yhdenvertaisuuslain noudattamista työsuhteessa ja julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa sekä työharjoittelussa ja muussa vastaavassa toiminnassa työpaikalla sekä työhönotossa, kantelijoiden käytettävissä on ensisijaisena pidettävä oikeusturvatie. Edellä mainitusta johtuen oikeusasiamies ei tutki väitettyä syrjintää koskevia asioita, vaan kertoo kantelijoille työsuojeluviranomaisten toimivallasta asiassa. Syrjinnän lisäksi kanteluissa voi olla kysymys jostakin muusta oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan piiriin kuuluvasta asiasta, joka tutkitaan.

Ylimmän laillisuusvalvonnan kannalta on tärkeää, että hallinnon sisäiset muut valvontarakenteet ovat tehokkaita. Yhdenvertaisuusvaltuutetun sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivallan laajentaminen työelämäasioihin nähdäkseni tehostaisi työelämän syrjinnän vastaisia rakenteita merkittävästi enemmän kuin nyt ehdotetut varsin vähämerkityksellisiksi arvioitavissa olevat pienet muutokset.