

Demokratia- ja julkisoikeusosasto**Vastine**

Jasmiina Jokinen, neuvotteleva virkamies

25.10.2022

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Oikeusministeriön vastine työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle annetuista asiantuntijalausunnoista ja sivistysvaliokunnan lausunnosta koskien hallituksen esitystä laiksi yhdenvertaisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 148/2022 vp)

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä vastinetta työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle annetuista asiantuntijalausunnoista ja sivistysvaliokunnan lausunnosta koskien hallituksen esitystä laiksi yhdenvertaisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 148/2022 vp).

1 Velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta ja laatia yhdenvertaisuussuunnitelma varhaiskasvatuksessa

Kuntaliitto on tuonut esiin, että suunnitelmallista yhdenvertaisuustyötä toteutetaan jo nykyisin alle kouluikäisten lasten kohdalla ja katsonut, ettei yhdenvertaisuustyön jalkauttamisen onnistuminen ole kiinni suunnitelmien toimipaikkakohtaisuudesta. Lisäksi Kuntaliitto on kiinnittänyt huomiota suunnitteluvuorotteesta aiheutuvaan hallinnolliseen työhön ja pitänyt esitettyä kustannusarviota liian alhaisena.

Oikeusministeriö toteaa, ettei lakiehdotuksessa edellytetä laatimaan yhdenvertaisuussuunnitelmaa erillisenä dokumenttina, vaan se voidaan tehdä myös osana muuta suunnitelmaa. Jo nykyisin kuntia velvoittaa yhdenvertaisuuslain 5 §:n mukainen velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta ja laatia yhdenvertaisuussuunnitelma ja esimerkiksi varhaiskasvatuslain (540/2018) 3 §:n mukaan yhtenä varhaiskasvatuksen tavoitteena on edistää yhdenvertaisuutta ja sukupuolten tasa-arvoa. Kuitenkin säätämällä toimipaikkakohtaisesta yhdenvertaisuussuunnitelmasta voidaan varmistua siitä, että yhdenvertaisuuskysymykset huomioidaan kaikkialla varhaiskasvatuksessa, ja että yhdenvertaisuutta edistävät toimenpiteet vastaavat kussakin toimipaikassa tunnistettuihin haasteisiin.

Postiosoite
PostadressOikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland**Käyntiosoite**
BesöksadressEteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland**Puhelin**
Telefon0295 16001
Internat.
+358 295 16001**Faksi**
Fax09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730**S-posti, internet**
E-post, internetkirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Esityksen kustannusvaikutuksia laskettaessa on lähdetty siitä arviosta, että kustannuksia aiheuttaa nimenomaan yhdenvertaisuussuunnitelman laatiminen, ja myöhemmin sen päivittäminen, sekä tähän liittyvä mahdollinen kouluttautuminen. Suunnitelman toimeenpanon, lasten ja huoltajien osallisuudesta huolehtimisen sekä henkilöstön tiedottamisen on kuitenkin katsottu voivan toteutua osana varhaiskasvatuksen arkea. Yhdenvertaisuuden edistämisen kannalta keskeistä on, että yhdenvertaisuustyö jalkautetaan osaksi varhaiskasvatuksen jokapäiväistä toimintaa.

Eduskunnan oikeusasiamies on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että yhdenvertaisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen velvollisuus yhdenvertaisuussuunnitelman laatimiseen ei koske julkista hallintotehtävää hoitavaa sellaista yksityistä, jonka palveluksessa on säännöllisesti vähemmän kuin 30 henkilöä. Ehdotetun 6 a §:n 3 momentin perusteluissa taas todetaan, että velvollisuus yhdenvertaisuussuunnitteluun olisi myös sellaisilla yksityisillä varhaiskasvatuksen palveluntuottajilla, joiden palveluksessa on säännöllisesti vähemmän kuin 30 henkilöä. Oikeusasiamies katsoo lausunnossaan, että perustelulausuman lisäyksestä huolimatta ehdotettu sääntely jättää alle 30:n hengen yksityisten palveluntuottajien velvollisuuden yhdenvertaisuussuunnitteluun yhä epäselväksi, ja että perusteluissa esitetty näyttäisi olevan ristiriidassa laissa nimenomaisesti säädetyn kanssa.

Oikeusministeriö pitää oikeusasiamiehen huomiota tärkeänä, ja suhtautuu myönteisesti ehdotukseen säännösten suhteen tarkennuksesta. Tarkennus voitaisiin toteuttaa esimerkiksi tekemällä seuraava muutos ehdotettuun 6 a §:n 2 momenttiin (lisäys ehdotukseen kursivilla):

”Varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan on huolehdittava siitä, että varhaiskasvatuksen toimipaikassa on suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Suunnitelma on laadittava yhteistyössä henkilöstön kanssa. Velvoite koskee myös julkista hallintotehtävää hoitavaa sellaista yksityistä, jonka palveluksessa on säännöllisesti vähemmän kuin 30 henkilöä.”

2 Viranomaisen ja koulutuksen järjestäjän velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta

Opetus- ja kulttuuriministeriö ja sivistysvaliokunta ovat pitäneet epäselvänä, millaiset edellytykset ja mahdollisuudet koulutuksen tarjoajilla on tehdä käytännössä esityksen mukaisia arvioita eri väestöryhmiin kohdistuvista vaikutuksista, ja ehdottaneet, että lain 6 §:ään lisättäisiin sanat ”mahdollisuuksien mukaan”. Sivistysvaliokunta on ehdottanut vastaavaa lisäystä myös ehdotettuun 6 a §:ään.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetulla yhdenvertaisuuden edistämistä koskevien yhdenvertaisuuslain 5 ja 6 §:en sanamuodon muutoksella sekä ehdotetun 6 a §:n sanamuodolla on ollut tarkoitus tarkentaa sitä, mitä yhdenvertaisuuden toteutumisen arviointi tarkoittaa. Jotta yhdenvertaisuuden toteutumista voidaan arvioida, on tärkeää tunnistaa, miten esimerkiksi eri toimintatavat, rakenteet ja käytännöt vaikuttavat eri väestöryhmiin kuuluviin ihmisiin. Tämä ei oikeusministeriön käsityksen mukaan edellytä välttämättä

laajamittaista tilastotietoa vaikkapa toiminnan kohteena olevien henkilöiden uskonnollisesta tai etnisestä taustasta taikka vammaisuudesta, vaan sen tunnistamista, onko eri taustoista tulevilla henkilöillä yhdenvertaiset mahdollisuudet toimia organisaatiossa tai käyttää sen tuottamia palveluita, tai kohdistuuko heihin syrjintää. Arvioitaessa toiminnan vaikutuksia eri väestöryhmiin voidaan, kuten muutoinkin yhdenvertaisuuden arvioinnissa, hyödyntää esimerkiksi kyselyitä, arviointikokouksia ja kuulemisia. On oikeusministeriön mielestä selvää, ettei velvollisuus arvioida toiminnan vaikutuksia eri väestöryhmiin, kuten ei myöskään muu yhdenvertaisuuden toteutumisen arviointi, voi edellyttää toimijoilta sellaista arviointia, joka ei ole mahdollista. Velvoitteen ei voi tulkita edellyttävän myöskään sellaista tiedonkeruuta, johon toimijalla ei esimerkiksi tietosuoja sääntelyn puitteissa ole oikeutta (vrt HE 19/2014 vp, s. 64). Myöskään yhdenvertaisuuden arvioinnin osalta lakiin ei ole sisällytetty kirjausta ”mahdollisuuksien mukaan”, eikä tämä ole aiheuttanut ongelmia velvoitteen tulkinnassa. Tällainen lieventävä kirjaus väestöryhmiin kohdistuvien vaikutusten kohdalla saattaisi käytännössä tehdä tyhjäksi ehdotetun muutoksen merkityksen.

3 Yhdenvertaisuuslain noudattamisen valvonta työelämässä

3.1 Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivalta

Professori Niklas Bruun katsoo lausunnossaan, ettei esityksen jälkeenkään yhdenvertaisuusvaltuutetulla ole toimivaltaa puuttua työelämässä tapahtuvaan syrjintään. Oikeusministeriö toteaa, että hallituksen esityksessä nimenomaisesti ulotetaan yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontatoimivalta koskemaan myös työelämässä tapahtuvaa syrjintää. Siten esimerkiksi lausunnossa mainittu risteävän syrjinnän tilanne, jota tarkastellaan yhdenvertaisuuslain perusteella, voisi tulla ehdotuksen myötä myös yhdenvertaisuusvaltuutetun arvioitavaksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivallan laajentamista kritisoivissa lausunnoissa on tuotu esiin muun muassa huoli saman asian tai samaa työpaikkaa koskevan asian käsittelystä eri viranomaisissa sekä huoli oikeuskäytännön eriytymisestä ja valvontajärjestelmän sekavuudesta. Lisäksi on esitetty huomioita työsuojeluviranomaisen paremmasta perehtyneisyydestä työoikeudellisiin kysymyksiin ja siitä, että moniin syrjintäepäilyihin liittyy myös monia muita työoikeudellisia kysymyksiä, jotka kuuluvat työsuojeluviranomaisen ratkaistaviksi. Lausunnoissa on myös kiinnitetty huomiota viranomaisten erilaiseen keinovalikoimaan ja siihen, että työsuojeluviranomaisella on velvollisuus tietyissä tilanteissa tehdä rikosilmoitus.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, on mahdollista, että esityksen myötä kaksi viranomaista päätyisi käsittelemään samaan aikaan samaa syrjintäasiaa, ja että kaksi eri viranomaista antaisi erilaisen ratkaisun samasta asiasta. Saman asian käsittely eri viranomaisissa saattaisi hidastaa asian käsittelyä, jos viranomainen joutuisi odottamaan toisen viranomaisen ratkaisua. Riskiä asian samanaikaisesta

käsittelystä eri viranomaisissa voitaisiin kuitenkin vähentää viranomaisten keskinäisellä tietojenvaihdolla ja yhteistyöllä. Oikeusministeriö korostaa, että uudenlainen rinnakkainen toimivalta edellyttäisi hyvää ja jatkuvaa tiedonvaihtoa ja vuoropuhelua valtuutetun ja työsuojeluviranomaisen välillä. Ehdotetun kaltainen toimivaltajärjestely ei olisi poikkeuksellinen. Jo nykyisin esimerkiksi tietosuojavaltuutettu ja työsuojeluviranomaiset valvovat rinnakkain lakia yksityisyyden suojasta työelämästä (759/2004). Toisaalta tasa-arvovaltuutettu valvoo ainoana viranomaisena tasa-arvolakia myös työelämäkysymyksissä, kun taas työsuojeluviranomainen valvoo työoikeudellista sääntelyä. Siten tasa-arvovaltuutetun valvottavana olevassa asiassa voi ilmetä sellaisia työoikeudellisia kysymyksiä, jotka työsuojeluviranomaisen tulee erikseen ratkoa. Oikeusministeriön käsityksen mukaan järjestelmä ei ole aiheuttanut merkittäviä ongelmia.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on vahva yhdenvertaisuuskysymysten tuntemus, josta on hyötyä myös työsyryntää koskevien kysymysten käsittelyssä. Toisaalta yhdenvertaisuusvaltuutettu joutuu myös muilla elämänalueilla tapahtuvissa valvontatehtävissään perehtymään muuhunkin lainsäädäntöön kuin yhdenvertaisuuslakiin. Lisäksi, kuten edellä on todettu, nykyisin tasa-arvovaltuutettu jo valvoo menestyksellisesti tasa-arvolain noudattamista myös työelämäkysymyksissä.

Valvontakeinojen osalta oikeusministeriö toteaa, että viranomaisten keinovalikoiman erilaisuudesta on tärkeää viestiä selkeästi syrjintää epäileville. Toisaalta aluehallintovirastonkin lausunnon mukaan esimerkiksi kehotusta on voitu käyttää käytännössä melko harvoin, koska suurimmassa osassa käsiteltäviä tapauksia syrjintä ei ole enää jatkunut esimerkiksi koska työsuhde on päättynyt tai kyse on ollut työhönotosta, eikä työsuhde ole koskaan alkanut. Siten keinovalikoiman erot eivät käytännössä välttämättä olisi merkittäviä. Rikosta epäillessään yhdenvertaisuusvaltuutettu voi ilmoittaa epäilyistään syrjinnän uhrille ja esimerkiksi ohjeistaa rikosilmoituksen tekemiseen. Yhdenvertaisuusvaltuutetulle ei ole säädetty velvoitetta rikosilmoituksen tekemiseen myöskään muilla elämänalueilla, kuten ei myöskään tasa-arvovaltuutetulle. Oikeusministeriön tiedossa ei ole, että veloitteen puute olisi käytännössä muodostunut ongelmalliseksi.

Lausunnoissa on kiinnitetty huomiota myös siihen, että ehdotuksen mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi sekä toimivalta valvoa yhdenvertaisuuslain noudattamista työelämässä, että esimerkiksi avustaa syrjinnän uhriksi joutuneita henkilöitä. Oikeusministeriö toteaa, että tällaiset tehtävät yhdenvertaisuusvaltuutetulla on jo muilla elämänalueilla, ja ne vastaavat myös esimerkiksi tasa-arvovaltuutetun tehtäviä. Oikeusministeriön käsityksen mukaan yhdenvertaisuusvaltuutettu on pystynyt sovittamaan hyvin yhteen valvonnalliset ja syrjinnän uhrin avustamiseen liittyvät tehtävät. Tältä osin on myös huomioitava, että yhdenvertaisuusvaltuutetun antamat perustellut kannanotot eivät ole osapuolia sitovia päätöksiä, eikä yhdenvertaisuusvaltuutettu siten rinnastu esimerkiksi tuomioistuimiin.

Työelämän alajaoston työryhmämietinnössä ehdotettiin vaihtoehtoa, jonka mukaan työsuojeluviranomaisen ja yhdenvertaisuusvaltuutetun yhteistyötä kehitettäisiin ilman, että yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi itsenäistä toimivaltaa valvoa yhdenvertaisuuslain noudattamista

työelämässä. Tähän malliin liittyviä ongelmakohtia on tarkemmin avattu hallituksen esityksen sivulla 56. Lausuntokierroksella ratkaisua kritisoivat ja pitivät riittämättömänä työelämän syrjintään puuttumiseksi useat tahot, mukaan lukien valtaosa syrjinnän vaarassa olevia henkilöitä edustavista järjestöistä, useimmat työntekijäjärjestöt, yhdenvertaisuusvaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta sekä eduskunnan oikeusasiamies.

3.2 Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivalta työelämäkysymyksissä

Useissa lausunnoissa esitettiin näkemys, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivalta tulisi ulottaa koskemaan työelämäasioita myös yhdenvertaisuuslain soveltamisalalla.

Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen yhteydessä työelämän alajaosto on keskittynyt erityisesti yhdenvertaisuusvaltuutetun ja työsuojeluviranomaisen toimivallan jaon selvittämiseen. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivallan laajentamista työelämään on alajaoston työn puitteissa ehditty selvittää vain lyhyesti. Lautakunnan toimivallan laajentamisella työelämään voisi arvioida olevan useita vaikutuksia muun muassa työnantajiin ja työntekijöihin. Toisin kuin yhdenvertaisuusvaltuutettu, lautakunta voi antaa sitovia päätöksiä, kuten kiellon jatkaa tai uusia syrjintää. Siten lautakuntamenettelyn laajentaminen työelämäasioihin edellyttäisi selvittämään lautakuntamenettelyn tarkoituksenmukaista suhdetta muihin menettelyihin, mukaan lukien menettelyyn työsuojeluviranomaisessa. Lautakunnan toimivallan ulottaminen työelämäkysymyksiin edellyttäisikin syvällisempää selvittämistä ja vaikutusarviointia, kuin mitä yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen yhteydessä on tehty. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, olisi asiaa kuitenkin tärkeää selvittää jatkossa.

3.3 Työsuojeluviranomaisen kehoitusmenettelyn laajentaminen

Suomen Yrittäjät ja Elinkeinoelämän keskusliitto EK ovat katsoneet, että työsuojeluviranomaisen kehoitusmenettelyä ei tulisi ulottaa koskemaan työnantajan yleistä yhdenvertaisuuden edistämisvelvoitetta. Suomen Yrittäjät ja EK katsovat, että velvoite poikkeaa luonteeltaan niistä velvoitteista, joihin kehoitusmenettely tällä hetkellä on liitetty, ja että yhdenvertaisuuden edistämisvelvoite on kehoitusmenettelyyn luonteeltaan liian yleinen ja epätäsmällinen.

Oikeusministeriö pitää ehdotusta kehoitusmenettelyn ulottamista yhdenvertaisuuden edistämisvelvoitteeseen asianmukaisena. Hallituksen esityksessä kyseistä kehoitusmenettelyä koskevan pykälän perusteluissa on varsin yksityiskohtaisesti kuvattu, millaisissa tilanteissa kehoitusmenettely voisi tai ei voisi tulla kyseeseen kyseisen lainkohdan noudattamisen valvonnan yhteydessä. Lisäksi perusteluissa on kuvattu, miten kehoituksessa tulisi yksilöidä velvoitteen laiminlyönti, jotta työnantaja voisi korjata menettelyään. Vasta mikäli työnantaja ei määräajassa noudata kehotusta, tarkastaja siirtäisi asian työsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi. Työsuojeluviranomainen voi työsuojelun valvontalain 15 §:n perusteella velvoittaa työnantajan korjaamaan säännösten vastaisen olotilan asettamassaan

määräajassa, sekä määrätä velvoitteen tehosteeksi uhkasakon. Työsuojeluviranomaisen asiassa tekemään velvoittavaan päätökseen voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Myös muut yhdenvertaisuuslaissa säädetyt yhdenvertaisuuden edistämisvelvoitteet voivat olla valvonnan kohteena. Esimerkiksi asiassa KHO:2020:448 yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta sekä korkein hallinto-oikeus ovat tulkinneet, että syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutunut henkilö voi viedä lautakunnan käsiteltäväksi 5 §:n 1 momentissa tarkoitetun viranomaisen yhdenvertaisuuden edistämisvelvoitteen laiminlyöntiä koskevan asian. Lautakunta voi kieltää asianomaista jatkamasta tai uusimasta syrjintää tai vastatoimia taikka määrätä tämän ryhtymään kohtuullisessa määräajassa toimenpiteisiin yhdenvertaisuuslaissa säädettyjen velvollisuuksien täyttämiseksi. Tarvittaessa lautakunta voi määrätä uhkasakon velvoitteen tehosteeksi.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK on katsonut, ettei yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivallan laajentamista koskevaa esitystä ole valmisteltu asianmukaisesti, koska hallituksen esitys eroaa työelämäkysymyksiä käsitelleen alajaoston mietinnöstä. Oikeusministeriö toteaa, että yhdenvertaisuuslakia valvovien viranomaisten toimivaltakysymyksiä, mukaan lukien yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivallan laajentamiseen liittyvää kysymystä, käsiteltiin huolellisesti työelämäkysymyksiä käsitelleessä kolmikantaisessa alajaostossa. Alajaoston mietinnössä on käsitelty myös yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivallan laajentamista vaihtoehtoisena ratkaisuna. Työmarkkinaosapuolilla on sekä työryhmätyön aikana että lausuntokierroksella ollut mahdollisuus tuoda esiin näkemyksiään näistä kysymyksistä. Oikeusministeriö katsoo, että esitys on valmisteltu asianmukaisesti.

4 Hyvityssuosituksset ja kanneajan katkeaminen

4.1 Hyvitys

Osassa lausuntoja on esitetty näkemyksiä siitä, ettei nyt ehdotettu suositus hyvityksen maksamisesta ole riittävä muutos, sekä esitetty, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tulisi voida määrätä sitovasti hyvityksestä. Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetuilla muutoksilla koskien yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan antamia hyvitystä koskevia suosituksia sekä hyvityksen kanneajan katkaisemista pyritään edistämään syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutuneiden pääsyä oikeussuojakeinoihin. Koska hyvityssuosistusten vaikutus oikeusturvan toteutumiseen riippuisi ennen kaikkea siitä, kuinka suuressa osassa tapauksia suosituksia noudatetaan, olisi tärkeää seurata lautakunnan suosistusten noudattamista. Tasa-arvolain osalta hyvityskysymystä ei ole käsitelty yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen yhteydessä.

Oikeussuojakeinoihin pääsyyn voidaan vaikuttaa myös muulla tavoin kuin säätämällä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle oikeus määrätä hyvitystä. Nykyjärjestelmän yhtenä ongelmana on pidetty sitä, että syrjinnän uhri joutuu hyvitystä käräjäoikeudessa vaatiessaan ottamaan merkittävän kuluriskin. Kuluriskin

voidaan pyrkiä vaikuttamaan myös oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuutta koskevalla sääntelyllä. Eduskunnalle on hiljattain annettu hallituksen esitys, jossa ehdotetaan, että tuomioistuimet voisivat jatkossa nykyistä lievemmin edellytyksin kohtuullistaa omasta aloitteestaan oikeudenkäyntikuluja, jotka riita-asian häviöjä velvoitetaan korvaamaan voittajalle (HE 201/2022 vp). Tämän on arvioitu voivan pienentää oikeudenkäyntiin liittyvää taloudellista riskiä ja helpottaa häviäjän asemaa. Lisäksi oikeusministeriössä selvitetään parhaillaan, olisiko pienimmille riita-asioille mahdollista luoda kevennetty oikeudenkäyntimenettely. Tällainen menettely voisi tehdä pienten riitojen tuomioistuinkäsittelystä asianosaisille nykyistä halvemman. Oikeusministeriössä on tekeillä asiasta arviomuistio.

Hyvityksen määrääminen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa poikkeaisi voimakkaasti siitä, millaisia tehtäviä nykyisin erilaisilla lautakunnilla on, ja missä toimielimissä yleensä ratkaistaan erilaisia korvausvaatimuksia, mukaan lukien yhdenvertaisuuslakiin ja tasa-arvolakiin perustuvia hyvitysvaatimuksia. Vaikka hyvitykseen liittyy voimakas julkinen intressi, on hyvityksen vaatimisessa kyse korvausvaatimuksesta kahden osapuolen välillä, jossa voidaan myös vahvistaa sovinto. Hyvityksen määräämisellä on yksityisoikeudellisia seurauksia, ja siinä käytetään yksityisoikeudellista harkintaa. Vaikka hyvitys eroaa tietyiltä osin vahingonkorvauksesta, on perustuslakivaliokunta tasa-arvolakia koskevassa lausunnossaan todennut hyvityksen olevan erikoislaatuinen seuraamus, joka rinnastuu lähimpänä vahingonkorvaukseen (PeVL 1/1986 vp, s. 2). Tämän tyyppiset asiat ratkaistaan nykyisin Suomessa pääsääntöisesti riita-asioiden oikeudenkäynneissä yleisissä tuomioistuimissa. Lautakunta on matalan kynnyksen oikeusturvaelin, jonka menettely on pääosin kirjallista ja noudattaa hallintolakia. Muissa olemassa olevissa lautakunnissa annetaan ei-sitovia suosituksia tai ratkaistaan valituksia viranomaisten hallintopäätöksistä, mutta ei määrätä korvauksista osapuolten välillä. Ratkaisu saattaisi olla ongelmallinen perustuslain tuomiovallan käyttöä ja tuomioistuinlinjoja koskevien säännösten kannalta. Perustuslain 99 §:n 1 momentin mukaan ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa käyttää korkein oikeus sekä hallintolainkäyttöasioissa korkein hallinto-oikeus. Lisäksi ratkaisu edellyttäisi tarkempaa selvittämistä muun muassa lautakunnan ja tuomioistuinten välisen tarkoituksenmukaisen toimivallanjaon sekä muutoksesta aiheutuvien vaikutusten osalta. Hyvityksen määrääminen lautakunnassa olisi kaiken kaikkiaan sillä tavoin periaatteellisesti merkittävä muutos, että se vaatisi laajempaa arviointia ja valmistelua kuin mikä on ollut mahdollista yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen yhteydessä. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että eurooppalaisessa tarkastelussa hyvityksen määrääminen lautakunnan kaltaisessa toimielimessä on edelleen varsin poikkeuksellista.

Professori Niklas Bruun on lausunnossaan todennut, että yhdenvertaisuusvaltuutettu voi avustaa syrjinnän uhria oikeudessa, ja katsonut, että yleensä tulisi olla riittävä peruste oikeusavun tarjoamiselle syrjitylle, mikäli syrjintään syyllistynyt ei ole maksanut syrjitylle hyvitystä, vaikka lautakunta on sitä suositellut. Oikeusministeriö toteaa tältä osin, että itsenäisenä ja riippumattomana viranomaisena yhdenvertaisuusvaltuutetun harkintavaltaan kuuluu se, milloin ja millä edellytyksillä antaa oikeusapua syrjinnän uhrille.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK on lausunnossaan kritisoinut lautakunnan mahdollisuutta antaa suositus hyvityksen maksamisesta katsoen, ettei hyvityksen suositamisen vain kirjallisen aineiston perusteella voida katsoa täyttävän suomalaisen oikeusjärjestelmän vaatimuksia. Suomen Yrittäjät taas on lausunnossaan katsonut, että kun esityksessä ehdotetaan lautakunnalle mahdollisuutta suosittaa hyvitystä, tulisi esitettyä muutosta lautakunnan jaoston jäsenmäärään vielä arvioida, jotta lautakunnan juridinen osaaminen hyvitykseen liittyvien kysymysten ratkaisemisessa voidaan taata riittävällä tavalla.

Oikeusministeriö pitää ehdotettua suositusmenettelyä sekä lautakunnan jaostokokoonpanoa koskevaa ehdotusta asianmukaisena. Suositus ei ole osapuolia sitova päätös. Sen sijaan jo nykyisin yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voi pääosin kirjallisessa menettelyssä antaa myös osapuolia sitovia päätöksiä, kuten kieltää jatkamasta tai uusimasta syrjintää, sekä asettaa uhkasakon. Ehdotusta vastaavaan tapaan nykyisin esimerkiksi kuluttajariitalautakunta antaa pääosin kirjallisen menettelyn perusteella suosituksia asian osapuolille. Myös esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies antaa vakiintuneesti suosituksia hyvityksen maksamisesta laillisuusvalvonnan yhteydessä. Lautakunnan kokoonpanot olisivat muutostenkin jälkeen riittävän suuria, jotta voidaan varmistua riittävän asiantuntemuksen hyödyntämisestä lautakunnan käsittelemissä asioissa, mukaan lukien hyvityssuosistusten antamisessa.

4.2 Kanneajan katkeaminen

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on lausunnossaan esittänyt, että hyvityksen vanhentumisaikaa koskevaa yhdenvertaisuuslain 26 §:n 3 momenttia täydennetään niin, että myös yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan päätöksestä tehdyn valituksen käsittely jatkaa vanhentumisaikaa.

Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että hyvitykselle säädetty kanneaika säädetään katkeamaan ainoastaan lautakuntamenettelyn ajaksi. Yhdenvertaisuuslaissa säädetyn kahden vuoden kanneajan pituutta on nyttemmin kumotun yhdenvertaisuuslain esitöissä perusteltu sillä, että se antaisi syrjitylle kohtuullisessa määrin aikaa turvautua ensisijaisiksi tarkoitettuihin oikeusturvakeinoihin. Esimerkkeinä näistä oikeusturvakeinoista on tuolloin mainittu silloisen vähemmistövaltuutetun johdolla käytävä sovittelu tai asian selvittäminen silloisessa syrjintälautakunnassa (HE 44/2003 vp, s. 53). Siten ensisijaisena tavoitteena kanneaikasääntelyssä on ollut sen varmistaminen, että syrjintää epäilevä voi tukeutua näihin oikeusturvakeinoihin. Mikäli kanneaika katkeaisi myös siksi ajaksi, kun asiaa käsitellään lautakunnan jälkeen mahdollisesti hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa, pidentäisi tämä käytännössä merkittävästi hyvityksen vaatimiselle asetettua kanneaikaa. Muutos vaikuttaisi esitykseen sisältyvää ehdotusta enemmän myös syrjintää epäilevän vastapuoleen. Ehdotettu sääntely ei estä syrjintää epäilevää vaatimasta hyvitystä käräjäoikeudessa, vaikka yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan päätökseen haettaisiin muutosta. Toisaalta yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan,

hallinto-oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut eivät sido mahdollista hyvitysvaatimusta käsittelevää tuomioistuinta.

5 Kohtuulliset mukautukset

Eduskunnan oikeusasiamies on ehdottanut muutosta yhdenvertaisuuslain 15 §:n kohtuullisia mukautuksia viranomaisen palveluiden yhteydessä koskevaan ehdotukseen. Oikeusasiamies on katsonut, että ilmaisu ”saada viranomaisen palvelua” viittaa liiaksi palvelun saamisedellytyksiin eikä palvelun toteuttamistapaan, ja ehdottaa, että sanamuoto muutettaisiin muotoon ”käyttää hänelle myönnettäviä, järjestettäviä tai tarjottavia viranomaisen palveluita”. Kuntaliiton näkemyksen mukaan taas määritelmä ”voi saada viranomaisen palveluita” on liian avoin ja siten ongelmallinen oikeusvarmuuden näkökulmasta, ja että säännös aiheuttaa merkittävää epävarmuutta lain soveltamistilanteessa.

Oikeusministeriö pitää tärkeänä oikeusasiamiehen huomiota sääntelyn täsmällisyydestä ja ymmärrettävyydestä. Toisaalta oikeusasiamiehen ehdottama sanamuoto on hyvin yksityiskohtainen ja voisi johtaa esimerkiksi tulkintaan siitä, että kohtuulliset mukautukset tulisivat sovellettaviksi vain silloin, jos viranomainen on jo päättänyt myöntää jonkin palvelun. Tämä voisi antaa liian suppean käsityksen säännöksen sisällöstä. Pykälän tarkennuksessa on kyse voimassa olevan tulkintakäytännön ilmaisemisesta nykyistä selkeämmin lain säännöksessä. Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO:2020:60 oli kyse siitä, että kaupunki oli jättänyt myöntämättä lapselle perusopetuslain mukaista koulumatka-avustusta sillä perusteella, että hakemuksen mukainen koulu ei ollut tämän lähikoulu. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin sovelsi yhdenvertaisuuslain 15 §:ää asiassa ja katsoi, että lapselle olisi tullut myöntää koulukuljetus muuhun kuin tämän lähikouluun yhdenvertaisuuslain mukaisena kohtuullisena mukautuksena. Pykälän perusteluissa on tuotu esiin, että muutoksella on tarkoitettu viitata ennen kaikkea viranomaisen palvelun järjestämistapaan.

Mikäli pykälän sanamuodon täsmentämistä pidetään tarpeellisena, olisi oikeusministeriön mielestä parempi muotoilu ”käyttää viranomaisen palveluita”. Tällä vältettäisiin oikeusministeriön näkemyksen mukaan edellä mainittu riski säännöksen liian suppeasta tulkinnasta.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on lausunnossaan viitannut ehdotetun 15 §:n perusteluihin, joissa todetaan, ettei tarkoituksena ole, että kohtuulliset mukautukset toimitaisivat ylimääräisenä muutoksenhakureittinä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan kautta, vaan sen sijaan esimerkiksi sosiaalipalveluiden säännönmukaisessa muutoksenhakumenettelyissä tulisi tarvittaessa huomioida myös kohtuulliset mukautukset. Lautakunta on pitänyt tätä virheellisenä siltä osin, kuin siinä viitataan lautakuntaan muutoksenhakuelimenä, ja todennut, että mikäli tarkoitus on rajata lautakunnan toimivaltaa, sen tulisi käydä selkeästi ilmi laista. Oikeusministeriö toteaa, että maininnalla on tarkoitettu täsmentää kohtuullisia mukautuksia koskevaan pykälään ehdotetun muutoksen merkitystä ja korostaa, että kohtuullisten mukautusten tarvetta tulisi arvioida myös säännönmukaisessa muutoksenhakumenettelyssä.

haettaessa muutosta sosiaalipalvelua koskevaan päätökseen. Perustelujen ei kuitenkaan ole tarkoitettu rajaavan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivaltaa.

Suomen Yrittäjät ja Elinkeinoelämän keskusliitto EK ovat pitäneet ehdotettuja muutoksia epäselvinä. Suomen Yrittäjät on myös pitänyt muutoksen vaikutusten arviointia riittämättömänä. Kuntaliitto on todennut toivoneensa, että esityksen perusteluihin olisi lisätty konkreettisia esimerkkejä kohtuullisista ja kohtuuttomista mukautumista, jotta kohtuullisten mukautusten rajat tulisivat esille.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetuissa muutoksissa on kyse vammaisyleissopimuksen vaatimusten sekä oikeuskäytännön kirjaamisesta lain säännökseen nykyistä selkeämmin näkyviin. Esityksen perusteluissa on kuvattu aihetta koskevaa oikeuskäytäntöä sekä annettu tarkentava esimerkki siitä, miten mukautusten kohtuullisuutta on tarkoitettu arvioitavan. Mukautusten kohtuullisuuden arvioinnissa huomioidaan sekä vammaisen henkilön yksilölliset tarpeet, että velvoitteen kohteena olevaan toimijaan liittyvät seikat. Johtuen mukautusten arvioinnin yksilöllisestä ja tapauskohtaisesta luonteesta, ei laissa tai sen perusteluissa voida antaa yksiselitteistä esimerkkiä siitä, mitä voidaan pitää kohtuullisena tai kohtuuttomana tilanteena. Ottaen huomioon kohtuullisten mukautusten yksilöllisen luonteen, on myöskin hyvin vaikea etukäteen arvioida, millaiset taloudelliset vaikutukset muutoksesta kokonaisuudessaan aiheutuisivat. Toisaalta on huomioitava, että lakiin ehdotetut tarkennukset vastaavat voimassa olevaa oikeuskäytäntöä, ja siten esimerkiksi mukautusten kohtuullisuuden arviointi tulisi siten toteuttaa tällä tavoin jo nykyisin.

Suomen Yrittäjät ja EK ovat lausunnoissaan arvostelleet myös kohtuullisia mukautuksia koskevien säännösmuutosten valmistelua katsoen, että muutokset olisi tullut valmistella kolmikantaisesti. Oikeusministeriö toteaa, että kyseinen sääntely ei koske pelkästään työelämää, vaan on soveltamisalaltaan yleinen, minkä vuoksi säännösmuutoksia on valmisteltu oikeusministeriön johtamassa työryhmässä. Kuitenkin aiheesta on työryhmävalmistelun kuluessa keskusteltu myös työelämäasioita käsittelevässä alajaostossa. Työmarkkinaosapuolet ovat voineet esittää näkemyksiään mahdollisista muutoksista sekä työryhmätyöskentelyn että lausuntokierroksen yhteydessä. Oikeusministeriö katsoo, että ehdotus on myös tältä osin valmisteltu asianmukaisesti.

6 Muut vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevat ehdotukset

Useissa lausunnoissa on tuotu esiin tarve lainmuutokselle, jolla määriteltäisiin esteettömyyden ja saavutettavuuden laiminlyönti syrjinnäksi. Lisäksi on tuotu esiin tarve säätää sopivan suunnittelun velvoitteesta, täsmentää taloyhtiöiden asemaa sekä mainita lain perusteluissa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ratkaisut koskien taloyhtiöitä.

Oikeusministeriö toteaa, että yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen yhteydessä ei ole ollut mahdollista käsitellä kaikkia esiin nousseita muutostarpeita yhdenvertaisuuslaissa. Esteettömyyteen ja

saavutettavuuteen, sopivaan suunnitteluun sekä taloyhtiöiden asemaan liittyvät kysymykset olivat sellaisia, joita ei esitystä valmistelleen työryhmän toimeksiannon, aikataulun ja asetetun kokoonpanon puitteissa ollut mahdollisuutta selvittää ja arvioida tarkemmin.

7 Yhdenvertaisuuden edistämismenpiteet työelämässä

Suomen Yrittäjät ry on kritisoinut ehdotusta koskien yhdenvertaisuuden arvioinnin johtopäätösten sisällyttämistä yhdenvertaisuussuunnitelmaan katsoen, että yhdenvertaisuussuunnitelmassa jo nykyisin kuvataan tarvittavat toimenpiteet yhdenvertaisuuden edistämiseksi, ja käytännössä tarvittavat toimenpiteet perustuvat aina tehtyyn työpaikan vallitseviin olosuhteisiin perustuvaan selvitykseen ja siitä tehtyihin johtopäätöksiin, vaikka näitä ei nimenomaisesti olisi suunnitelmaan kirjattu. Lisäksi Suomen Yrittäjät katsoo, että ehdotus aiheuttaisi työnantajille ylimääräisiä kustannuksia. Oikeusministeriö pitää tarpeellisenä ehdotettua lisäystä arvioinnin johtopäätösten sisällyttämisestä yhdenvertaisuussuunnitelmaan. Ehdotuksen tarkoituksena on tehostaa valvovan viranomaisen mahdollisuuksia arvioida, koskeeko yhdenvertaisuussuunnitelma kyseisen työpaikan merkityksellisiä syrjintäperusteita ja sisältääkö suunnitelma ne edistämistoimenpiteet, jotka ovat tarpeen työpaikan yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi. Suunnitteluvuorituksen valvonnan toteuttamista on vaikeuttanut se, että säännöksen perusteella voidaan edellyttää suunnitelmaan sisällytettäväksi vain tarvittavat toimenpiteet yhdenvertaisuuden edistämiseksi, muttei selvitystä yhdenvertaisuuden arvioinnista ja johtopäätöksistä. Esityksen taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on tuotu esiin kirjaamisvelvoitteesta aiheutuvaksi arvioitu 0,6 miljoonan euron kertaluontoinen hallinnollinen taakka yrityskentälle.

STTK ry on pitänyt epäselvänä ilmaisua ”arvioinnin johtopäätökset” ja on huolissaan siitä, miten johtopäätökset tulevat käytännössä toteutumaan työpaikoilla. Oikeusministeriö toteaa, että hallituksen esityksen perusteluissa kyseisen pykälän osalta tuodaan esiin, että selvityksen tulisi sisältää arvioinnin johtopäätökset mukaan lukien se, miten johtopäätöksiin on päädytty, ja että johtopäätöksissä tulisi tunnistaa kyseisen työpaikan tarpeet yhdenvertaisuuden edistämiseksi sekä mahdolliset ongelmat yhdenvertaisuuden toteutumisessa (HE 148/2022 vp, s. 67). Edelleen hallituksen esityksessä koskien yhdenvertaisuuden arviointia tuodaan esiin, mitä yhdenvertaisuuden arvioinnin tulisi kattaa (HE 148/2022 vp, s. 66). Oikeusministeriö pitää kirjausta riittävän selkeänä.

Akava, STTK ja Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue ovat lausunnoissaan esittäneet, että työpaikan yhdenvertaisuussuunnitelmaa koskevaan säännökseen lisättäisiin velvoite päivittää suunnitelma määräajoin. Lisäksi Akava ja STTK ovat ehdottaneet, että suunnitelman laatimisvelvoitteen piiriä laajennettaisiin siten, että laissa säädettyä 30 työntekijän määrää laskettaisiin.

Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen yhteydessä ei ole voitu arvioida kaikkia muutostarpeita. Työelämäliitännäisiä kysymyksiä tarkastellut alajaosto ei ole ehtinyt käsitellä yhdenvertaisuuden edistämismenpiteitä koskevaa sääntelyä muutoin kuin hallituksen esitykseen sisältyvien ehdotusten

osalta. Esimerkiksi suunnitelman päivittämisvelvollisuus ja suunnitteluun velvoitettujen piiri on jäänyt työryhmätyön ulkopuolelle tämän osittaisuudistuksen yhteydessä. Suunnitelman laatimisvelvoitetta koskevan henkilöstömäärän osalta on syytä huomata, että myös tasa-arvolain mukainen tasa-arvosuunnitteluveto koskee myös työnantajia, joiden palveluksessa on säännöllisesti vähintään 30 työntekijää. Suunnitelman päivittämisvelvollisuuden osalta oikeusministeriö toteaa, että yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan tarkoituksena on, että työpaikan yhdenvertaisuustilannetta tarkasteltaisiin määräajoin ja tarvittaessa tehtäisiin muutoksia ja tarkennuksia aiemmin suunniteltuihin edistämistoimenpiteisiin. Lisäksi esitöiden mukaan yhdenvertaisuuden tavoitteellinen edistäminen edellyttää asetettujen tavoitteiden toteutumisen säännöllistä seurantaa ja tarvittaessa toimiin tulee tehdä olosuhteiden vaatimat muutokset. Muutostarpeet olisi arvioitava suunnitelmien laatimisen yhteydessä ja asianomaista suunnitelmaa mahdollisesti koskevan aikataulun mukaisesti (HE 19/2014 vp, s. 64 ja 66).

Elinkeinoelämän keskustliitto EK on katsonut, että työnantajien velvollisuudet yhdenvertaisuuden edistämisessä rajautuivat työryhmän mandaatin ulkopuolelle, eikä esitystä ole valmisteltu asianmukaisesti. Oikeusministeriö toteaa, että työnantajan yhdenvertaisuuden edistämisvelvollisuutta käsiteltiin kolmikantaisessa alajaostossa, vaikka aihetta ei mainita nimenomaisesti asettamispäätöksessä. Hallituksen esitykseen sisältyvät muutosehdotukset sisältyivät myös alajaoston antamaan työryhmämietintöön. Työmarkkinaosapuolilla on sekä työryhmätyön aikana että lausuntokierroksella ollut mahdollisuus tuoda esiin näkemyksiään näistä kysymyksistä. Oikeusministeriö katsoo, että esitys on valmisteltu asianmukaisesti.

8 Siirtymäsäännökset yhdenvertaisuussuunnittelua koskevista velvoitteista

Hallituksen esityksessä ei ole ehdotettu yhdenvertaisuuslakiin siirtymäsäännöksiä koskien ehdotettua varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnitteluvetoa tai muutoksia työnantajan yhdenvertaisuussuunnitteluvetoeseen. Voi olla perusteltua harkita, olisiko näihin muutoksiin tarpeen ottaa siirtymäsäännökset. Esimerkiksi nykyistä yhdenvertaisuuslakia säädettäessä lain voimaansaantoa koskevaan erilliseen lakiin (laki yhdenvertaisuutta koskevan lainsäädännön voimaansaannosta, 1347/2014) otettiin siirtymäsäännökset muun muassa suunnitteluvetoista:

4 § Uuden yhdenvertaisuuslain sekä naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain soveltamista koskevat siirtymäsäännökset

Uuden yhdenvertaisuuslain 5 §:n 2 momentissa, 6 §:n 2 momentissa ja 7 §:n 2 momentissa tarkoitettujen suunnitelmien tulee olla laadittuina kahden vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta.

Uuden yhdenvertaisuuslain säännöksiä mukautusvelvollisuuden laiminlyönnin johdosta tuomittavasta hyvityksestä sovelletaan vasta, kun kaksi vuotta on kulunut tämän lain

voimaantulosta. Siihen saakka sovelletaan tällä lailla kumottavan yhdenvertaisuuslain säännöksiä mukautusvelvollisuuden laiminlyönnin johdosta tuomittavasta hyvityksestä.

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 5 a §:ssä tarkoitettu suunnitelma tulee olla perusopetuslaissa (628/1998) tarkoitettujen oppilaitosten osalta laadittuna kahden vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta.

Yhdenvertaisuuslain muutoksia koskevat siirtymäsäännökset voitaisiin kirjoittaa esimerkiksi seuraavasti:

Lain 6 a §:n 2 momentissa tarkoitettujen suunnitelmien tulee olla laadittuina kahden vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta.

Lain 7 §:n 2 momentissa tarkoitettuun suunnitelmaan tulee kirjata selvitys 1 momentissa tarkoitetun arvioinnin johtopäätöksistä kahden vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta.

9 Velvollisuus puuttua häirintään

Sivistysvaliokunta on lausunnossaan todennut, ettei lakiehdotuksessa tai sen perusteluissa määritellä tarkemmin sitä, milloin häirinnän katsotaan tulleen koulutuksen tai varhaiskasvatuksen järjestäjän tietoon. Lisäksi on valiokunnan mukaan epäselvää, mitkä ovat ne ”käytettävissä olevat toimet”, joita yhdenvertaisuuslain 14 §:n 3 momentissa tarkoitetaan. Valiokunta pitää tärkeänä, että lain toimeenpanossa huolehditaan toimijoiden riittävästä ohjeistuksesta toimintatapojen yhtenäisyyden varmistamiseksi. Myös yhdenvertaisuusvaltuutettu on sivistysvaliokunnalle antamassaan lausunnossa kiinnittänyt huomiota tarpeeseen täsmentää, milloin häirinnän on katsottava tulleen velvoitetun toimijan tietoon.

Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että velvoite puuttua häirintään olisi yhdenmukainen muiden kiusaamiseen ja häirintään liittyvien puuttumisvelvoitteiden kanssa. Nykyisen yhdenvertaisuuslain esitöissä kuvataan, millaisia toimia työnantajalla on käytössään häirintään puuttumiseksi (HE 19/2014 vp, s. 79). Perusteluissa on kuvattu sellaisia työnantajan käytettävissä olevia toimia, joista säädetään muualla työlainsäädännössä. Olisi johdonmukaista tulkita ilmaisua ”käytettävissä olevat toimet” siten, että sillä viitataan niihin keinoihin ja toimivaltuuksiin, jotka varhaiskasvatuksen järjestäjällä ja palveluntuottajalla sekä koulutuksen järjestäjällä lainsäädännön nojalla on puuttua lapsiin, oppilaisiin ja opiskelijoihin kohdistuvaan häirintään. Säännöksen ei esimerkiksi ole perusteltua tulkita oikeuttavan taikka velvoittavan sellaisiin kurinpitotoimiin, joista ei laissa ole säädetty. Huomionarvoinen on myös esimerkiksi perusopetuslain 29 §:n 1 momentissa säädetty oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön. Viime kädessä kouluissa ja varhaiskasvatuksen yksiköissä on paras osaaminen niistä käytännön keinoista, joilla häirintään voidaan tehokkaasti puuttua, ja häirintään puuttumiseen velvoitetuilla toimijoilla tulee olla harkintavaltaa sen suhteen, millaisiin toimiin häirintätilanteissa ryhdytään.

Tasa-arvolain esitöissä koskien lain 8 b §:n säännöstä syrjinnästä oppilaitoksissa, todetaan häirinnän tietoon tulemisesta osalta seuraavaa:

”Oppilaitos on velvollinen ryhtymään toimenpiteisiin häirinnän poistamiseksi sen jälkeen, kun asiasta on ilmoitettu oppilaitoksen vastuulliselle edustajalle. Menettely on ehdotetussa 8 b §:ssä kiellettyä syrjintää, mikäli oppilaitos tai muu yhteisö ei tällöin ryhdy käytettävissä oleviin toimiin estääkseen häirinnän jatkumisen.(----) Mikäli häiritsijänä on esimerkiksi oppilaitoksen rehtori tai vastaava henkilö, joka vastaa koulutusta ja opetusta järjestävän yhteisön johdosta on katsottava, että häirintä on ollut oppilaitoksen tai yhteisön tiedossa ilman erillistä ilmoitusta.” (HE 195/2004 vp, s. 32)

10 Mahdollisuus viedä asia yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan ilman nimettyä asianomistajaa

Kuntaliitto on pitänyt ongelmallisena esitystä, jonka mukaan asia voitaisiin viedä lautakuntaan myös ilman yksilöityä asianomistajaa. Tämä aiheuttaa Kuntaliiton näkemyksen mukaan kunnille ja muille viranomaisille vaikeaselkoisia tilanteita.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksellä mahdollistettaisiin tältä osin puuttuminen myös sellaiseen yhdenvertaisuuslaissa kiellettyyn syrjintään, esimerkiksi häirintään, joka kohdistuu yleisesti johonkin ihmisryhmään ilman yksilöitävissä olevaa asianomistajaa. Nykytilan ongelmana on pidetty sitä, että tällaisissa tilanteissa asian vieminen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan edellyttää, että nimetään yksi tällaiseen ihmisryhmään kuuluva henkilö asian asianomistajaksi. Vastaavaa edellytystä asianomistajan nimeämisestä ei ole tasa-arvolaissa, ja tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain valvontajärjestelmät eroavat tältä osin toisistaan. Tasa-arvolain soveltamisalalla tasa-arvovaltuutettu on esimerkiksi voinut viedä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi asian, joka koski sukupuolikiintiöiden käyttöä valintakokeessa, nimeämättä yksittäistä opiskelupaikan hakijaa asianomistajaksi (yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ratkaisu asiassa 924/2020, annettu 20.12.2021).

11 Muut huomiot

11.1 Ehdotukset koskien työnantajan selvitysvelvollisuuden laajentamista sekä muutoksia tasa-arvolakiin

Osassa lausuntoja on esitetty, että yhdenvertaisuuslain 15 §:n 3 momentissa säädetty työnantajan selvitysvelvollisuus tulisi ulottaa koskemaan kaikkia syrjintäperusteita. Lisäksi lausunnoissa on esitetty muutostarpeita tasa-arvolakiin, kuten muun muassa viranomaisen tasa-arvosuunnitteluvuolollisuudesta

säättämistä sekä yksilön mahdollisuutta viedä tasa-arvolakiin perustuva asia yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan, sekä muutostarpeita tasa-arvovaltuutetun toimivaltaan risteävän syrjinnän tilanteissa.

Oikeusministeriö toteaa, että yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen yhteydessä ei ole voitu arvioida kaikkia muutostarpeita liittyen syrjintään, yhdenvertaisuuteen ja tasa-arvoon. Esimerkiksi työnantajan selvitysvelvollisuus on jäänyt alajaoston työn ulkopuolelle. Myöskään tasa-arvolain muutostarpeita ja tasa-arvovaltuutetun toimivaltaan liittyviä kysymyksiä ei ole käsitelty osittaisuudistuksen yhteydessä.

11.2 Viranomaisten resurssit

Lausunnoissa on kiinnitetty huomiota yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan sekä yhdenvertaisuusvaltuutetun resursseihin. Oikeusministeriö pitää esitettyjä huomioita tärkeänä ja toteaa, että riittävien resurssien turvaaminen on edellytys oikeussuojan tehokkaalle toteutumiselle. Hallituksen esityksessä on arvioitu ehdotetuista muutoksista aiheutuvat kustannukset lautakunnalle ja yhdenvertaisuusvaltuutetulle, mitkä on otettu huomioon vuoden 2023 talousarvioesityksessä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun resursseja on myös lisätty valtioneuvoston 7.10.2019 hyväksymän julkisen talouden suunnitelman mukaisesti, mikä on mahdollistanut uuden viran perustamisen yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistoon 1.4.2022 alkaen. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle on myönnetty lisärahoitusta hakemusten käsittelyruuhkan purkuun vuosille 2021 ja 2022. Rahoitusta on tarkoitus jatkaa vuonna 2023 siihen asti, kunnes ehdotetut yhdenvertaisuuslain muutokset astuvat voimaan 1.6.2023.

11.3 Lausunnon pyytäminen perustuslakivaliokunnalta

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on lausunnossaan katsonut, että hallituksen esityksestä olisi aiheellista pyytää lausuntoa myös perustuslakivaliokunnalta. Lautakunta pitää tarpeellisena valiokunnan arviota yhtäältä siitä, asettaako perustuslaki esteen hyvityksen määräämistä koskevan toimivallan antamiselle yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle, ja toisaalta siitä, onko Suomessa vallitseva oikeustila tässä suhteessa Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden mukainen. Lisäksi lautakunta pitää tarpeellisena valiokunnan arviointia siitä, onko hallituksen esitys sopusoinnussa YK:n vammaisyleissopimuksen velvoitteiden kanssa.

Eduskunta ratkaisee, onko perustuslakivaliokunnalta tarpeen pyytää lausuntoa. Oikeusministeriö toteaa kuitenkin, ettei esitys oikeusministeriön näkemyksen mukaan ole ristiriidassa perustuslain eikä ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Syrjinnän uhrin oikeusturvaa voidaan vahvistaa myös muilla keinoin kuin mahdollistamalla hyvityksen määrääminen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa, kuten edellä lausunnon kohdassa 4.1 on kuvattu. YK:n vammaisyleissopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä taas on arvioitu sopimuksen suhdetta tuolloin voimassa olleeseen sääntelyyn. Vammaisyleissopimuksesta johtuvat velvoitteet on otettu monilta osin huomioon jo nykyistä yhdenvertaisuuslakia säädettäessä,

mukaan lukien kohtuullisia mukautuksia koskevan säännöksen valmistelussa. Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen yhteydessä on myös tarkasteltu yhdenvertaisuuslain säätämisen jälkeen syntynyttä oikeuskäytäntöä muun muassa vammaisyleissopimuksen tulkinnasta, ja pyritty reagoimaan tähän.