

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi yhdenvertaisuuslakia, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annettua lakia, yhdenvertaisuusvaltuutetusta annettua lakia ja työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojelutoiminnasta annettua lakia.

Esityksen mukaan yhdenvertaisuuslain mukainen yhdenvertaisuussuunnittelu ja yhdenvertaisuuden edistäminen laajenisi koskemaan myös varhaiskasvatuksen järjestäjiä ja palveluntuottajia. Häirinnän määritelmää muutettaisiin niin, että häirintä voi kohdistua myös ihmisryhmään. Varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan ja koulutuksen järjestäjän vastuuta puuttua tiedossaan olevaan häirintään selkeytettäisiin. Asian voisi viedä käsiteltäväksi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan ilman nimettyä uhria.

Velvollisuus tehdä kohtuullisia mukautuksia koskisi myös mahdollisuutta saada viranomaisten palveluita. Kohtuullisia mukautuksia arvioitaessa otettaisiin ensisijaisesti huomioon vammaisen henkilön tarpeet.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voisi suosittaa hyvityksen maksamista syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutuneelle. Hyvityksen vaatimiselle asetetun määräajan kulumisen katkeaisi siksi ajaksi, kun asia on yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltävänä.

Työnantajan yhdenvertaisuuden edistämisvelvoitetta koskevaa sääntelyä selkeytettäisiin koskien työpaikan yhdenvertaisuustilanteen arviointia. Työpaikan yhdenvertaisuussuunnitelman tulisi sisältää myös yhdenvertaisuuden arvioinnin johtopäätökset.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi toimivalta valvoa lain noudattamista myös työelämässä. Myös työsuojeluviranomaisen toimivaltaa tarkennettaisiin. Työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annettua lakia muutettaisiin niin, että työnantajalle annettava kehoitus korjata toimintaansa voitaisiin jatkossa antaa myös tämän velvollisuudesta arvioida ja edistää työpaikan yhdenvertaisuutta.

Lisäksi ehdotetaan muutoksia yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain säännöksiin koskien lautakunnan organisaatiota ja menettelyä.

Esitys perustuu pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman kirjauksiin, joiden mukaan hallituskaudella toteutetaan yhdenvertaisuuslain osittaisuudistus ja säädetään velvoittavista tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmista myös varhaiskasvatuksessa.

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.6.2023.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	5
1 Asian tausta ja valmistelu	5
1.1 Tausta	5
1.2 Valmistelu	5
2 Nykytila ja sen arviointi.....	6
2.1 Yhdenvertaisuuslaki ja sitä koskeva arviointihanke	6
2.2 Yhdenvertaisuuden edistämismekanismien koskeva lainsäädäntö.....	7
2.2.1 Yhdenvertaisuussuunnitteluun velvoitetut toimijat.....	7
2.2.2 Yhdenvertaisuussuunnittelu ja varhaiskasvatus	8
2.2.3 Työnantajan velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta	8
2.3 Kohtuulliset mukautukset.....	9
2.4 Häirintä ja siihen puuttuminen	10
2.5 Yhdenvertaisuuslain valvonta	11
2.5.1 Yhdenvertaisuuslakia valvovien viranomaisten toimivalta ja tehtävät	11
2.5.1.1 Yleistä	11
2.5.1.2 Työsuojeluviranomaisen tehtävät ja toimivalta.....	13
2.5.1.3 Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävät ja toimivalta työelämässä.....	17
2.5.1.4 Tutkimustietoa	19
2.5.1.5 Kannanottoja ja suosituksia tasa-arvoelimestä	20
2.5.1.6 Nykytilan arviointi	24
2.5.2 Työsuojeluviranomaisen valvontatoimivalta ja valvontakeinot.....	24
2.5.2.1 Työsuojeluviranomaisen valvontatoimivallan rajan epäselvyys	24
2.5.2.2 Työsuojeluviranomaisen valvontakeinojen riittävyys.....	26
2.5.3 Syrjintäasian vieminen lautakuntaan ilman nimettyä asianomistajaa	27
2.5.4 Yhdenvertaisuuslain valvontasäännösten soveltaminen tuomioistuimiin ja muihin lainkäyttöelimiin	28
2.5.5 Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan kokoonpano ja menettelyä koskeva sääntely.....	29
2.6 Hyvitys	30
2.6.1 Kansallinen lainsäädäntö.....	30
2.6.2 Yhdenvertaisuusasiat tuomioistuimissa ja yhdenvertaisuus- ja tasa- arvolautakunnassa	31
2.6.3 EU-sääntely.....	32
2.6.4 Kansainväliset ja alueelliset ihmisoikeusvelvoitteet ja -sitoumukset sekä ihmisoikeusmekanismit.....	33
2.6.5 Nykytilan arviointi	36
3 Tavoitteet	37
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	38
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	38
4.1.1 Yhdenvertaisuussuunnitteluvälittömyyden laajentaminen varhaiskasvatukseen ...	38
4.1.2 Yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontatoimivallan laajentaminen koskemaan työelämää	38

4.1.3 Häirintä ja asian vieminen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan ilman nimettyä asianomistajaa	38
4.1.4 Tarkennukset kohtuullisia mukautuksia koskien	39
4.1.5 Hyvitystä koskevien suositusten antaminen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa sekä hyvityksen kanneajan katkaiseminen	39
4.1.6 Työnantajan yhdenvertaisuuden edistämisvelvollisuutta koskevat muutokset	39
4.1.7 Työsuojeluviranomaisen tehtäviä ja toimivaltaa koskevat muutokset	40
4.1.8 Muutokset yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan organisaatiossa ja menettelyssä	40
4.1.9 Muut muutokset	40
4.2 Pääasialliset vaikutukset	41
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	41
4.2.1.1 Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta	41
4.2.1.2 Kunnat ja palveluntuottajat	41
4.2.1.3 Yhdenvertaisuusvaltuutettu	43
4.2.1.4 Työnantajat ja yritykset	43
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	44
4.2.2.1 Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta	44
4.2.2.2 Yhdenvertaisuusvaltuutettu	45
4.2.2.3 Työsuojeluviranomainen	46
4.2.2.4 Hallintotuomioistuimet	46
4.2.2.5 Muut viranomaiset	47
4.2.3 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset	48
4.2.3.1 Lapsi- ja perhevaikutukset	48
4.2.3.2 Vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon	48
4.2.3.3 Vaikutukset vammaisten henkilöiden asemaan	49
4.2.3.4 Vaikutukset syrjinnän kohteena oleviin henkilöihin	49
4.2.3.5 Vaikutukset yrityksiin	51
4.2.3.6 Vaikutukset työelämään	52
4.2.3.7 Vaikutukset syrjästäepäilyn kohteena oleviin toimijoihin	54
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	54
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	54
5.1.1 Hyvitystä koskeva sääntely	54
5.1.2 Valvontaviranomaisten tehtävät ja toimivalta työelämässä	55
5.1.2.1 Nykytilan säilyttäminen	55
5.1.2.2 Yhdenvertaisuusvaltuutetun ja työsuojeluviranomaisen yhteistyön kehittäminen ilman yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontatoimivaltaa	56
5.1.2.3 Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivallan laajentaminen työelämäasioihin	56
5.1.3 Työsuojelun valvontalain 13 §:n muutos	57
5.1.4 Työnantajan velvollisuus laatia yhdenvertaisuussuunnitelma	57
5.1.5 Erityisesti vammaisia henkilöitä koskevat muutokset	58
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	58
6 Lausuntopalaute	60
6.1 Järjestökuuleminen	60

6.2 Lausuntokierros.....	61
6.2.1.1 Johdanto	61
6.2.1.2 Lausuntopalaute työryhmän mietinnöstä	61
6.2.1.3 Lausuntopalaute alajaoston mietinnöstä.....	63
7 Säännöskohtaiset perustelut	63
7.1 Yhdenvertaisuuslaki	63
7.2 Laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta.....	76
7.3 Laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta	80
7.4 Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta	81
8 Voimaantulo	82
9 Toimeenpano ja seuranta	82
10 Suhde muihin esityksiin.....	83
10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä	83
10.2 Suhde talousarvioesitykseen	83
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	83
11.1 Yhdenvertaisuus.....	83
11.2 Oikeusturva	84
11.3 Yksityiselämän suoja	85
LAKIEHDOTUKSET	86
1. Laki yhdenvertaisuuslain muuttamisesta	86
2. Laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain muuttamisesta	90
3. Laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta	92
4. Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain 13 §:n muuttamisesta	93
LIITE	94
RINNAKKAISTEKSTIT	94
1. Laki yhdenvertaisuuslain muuttamisesta	94
2. Laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain muuttamisesta	103
3. Laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta	107
4. Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain 13 §:n muuttamisesta	109

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmaan on kirjattu, että hallituskaudella to-
teutetaan yhdenvertaisuuslain osittaisuudistus. Lisäksi ohjelmaan on kirjattu, että säädetään vel-
voittavista tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmista myös varhaiskasvatuksessa.

1.2 Valmistelu

Yhdenvertaisuuslain muutokset on valmisteltu oikeusministeriössä virkatyönä. Hallituksen esi-
tyksen asiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa [https://oikeusministerio.fi/hanke?tun-
nus=OM013:00/2021](https://oikeusministerio.fi/hanke?tun-
nus=OM013:00/2021).

Yhdenvertaisuuslain uudistamisen tueksi tehdyn yhdenvertaisuuslain toimivuutta tarkastelevan
hankkeen (VN-TEAS hanke) tulokset on julkaistu 25.11.2020 julkaisussa Aidosti yhdenvertai-
set – yhdenvertaisuuslain arviointihankkeen tulokset (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoi-
minnan julkaisusarja 2020:50). Tarkemmat tiedot tuloksista löytyvät osoitteesta: [https://julkai-
sut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162552](https://julkai-
sut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162552).

Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen valmistelua varten perustettiin 4.6.2021 työryhmä ja
erityisesti työsyryjintään liittyviä kysymyksiä varten alajaosto.

Työryhmän puheenjohtajana toimi oikeusministeriöstä osastopäällikkö Johanna Suurpää ja työ-
ryhmässä on ollut edustajat yhdenvertaisuusvaltuutetulta, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolauta-
kunnasta, oikeusministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä ja
opetus- ja kulttuuriministeriöstä. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriöstä oli vammaisasioiden
asiantuntijajäsen. Asettamispäätöksessä työryhmän tehtävät rajattiin seuraavasti: työryhmän
tehtävänä on selvittää ja arvioida yhdenvertaisuuslain ja muun siihen liittyvän sääntelyn toimi-
vuuden ongelmakohtia ja mahdollisia muutostarpeita, erityisesti 1) Yhdenvertaisuuslain 14 §:n
1 momentin mukaista häirinnän määritelmää ja mahdollisuutta laajentaa 14 §:n 2 momentin
mukaisia vastuullisia tahoja muihin kuin työnantajiin. 2) Mahdollisuutta laajentaa yhdenvertai-
suuslain mukainen edistämisen- ja suunnitteluvelvoite myös varhaiskasvatukseen hallitusohjel-
man mukaisesti. 3) Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan asemaan ja toimintaan liittyviä
tarpeellisia muutoksia. 4) Yhdenvertaisuuslain 18 §:n 3 momentin sisältämää rajausta tuomiois-
tuinten osalta. 5) Yhdenvertaisuusvaltuutetun mahdollisuutta viedä asia yhdenvertaisuus- ja
tasa-arvolautakuntaan ilman nimettyä syrjinnän uhria. 6) Kohtuullisia mukautuksia koskevan
yhdenvertaisuuslain 15 §:n muotoilun mahdollista tarkentamista ja tarkastelua suhteessa YK:n
vammaisyleissopimukseen.

Alajaosto perustettiin työelämäkysymysten käsittelyä varten ja sen puheenjohtajana toimi työ-
ja elinkeinoministeriöstä hallitusneuvos Tarja Kröger. Alajaostossa olivat edustettuna Suomen
ammattiliittojen keskusjärjestö SAK ry, STTK ry, Akava ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK,
Suomen Yrittäjät ry (SY), Kunnallinen työmarkkinalaitos, yhdenvertaisuusvaltuutettu, sosiaali-
ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja oikeusministeriö. Lisäksi pysyvinä asiantun-
tijoina olivat valtion työmarkkinalaitos ja Kirkon työmarkkinalaitos.

Alajaoston tehtävät määriteltiin seuraavasti: työelämää koskevan alajaoston tehtävänä on: 1) Ar-
vioida työsuojeluviranomaisen tehtävien ja toimivallan riittävyyttä ja mahdollisia muutostar-

peita yhdenvertaisuuslain valvonnassa, 2) Arvioida mahdollisuutta laajentaa yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaa työsyrynnän kysymyksissä niin, että sen toimivalta täydentäisi aluehallintovirastojen toimivaltaa ja vahvistaisi oikeusturvaa ja oikeusturvan saatavuutta, 3) Arvioida samalla yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivaltaa työsyryntään liittyvissä asioissa.

Työryhmän ja alajaoston mietinnöt olivat lausunnolla ajalla 28.3.2022-19.5.2022.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Yhdenvertaisuuslaki ja sitä koskeva arviointihanke

Voimassa oleva yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) tuli voimaan 1.1.2015 ja korvasi samalla aiemman yhdenvertaisuuslain (21/2004), joka oli tullut voimaan vuonna 2004. Lisäksi säädettiin laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014), laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta (1327/2014) sekä laki tasa-arvovaltuutetusta (1328/2014). Yhdenvertaisuuslain tarkoituksena on edistää yhdenvertaisuutta ja ehkäistä syrjintää sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeusturvaa ja samalla se täydentää perustuslain 6 §:ssä määriteltyä ihmisten yhdenvertaisuutta lain edessä sekä syrjinnän kieltoa. Uudistettaessa lakia keskeisimpiä tavoitteita oli vahvistaa yhdenvertaisuutta laajentamalla yhdenvertaisuuslain soveltamisalaa niin, että lakia sovellettaisiin lähtökohtaisesti kaikessa julkisessa ja yksityisessä toiminnassa, lukuun ottamatta yksityisyyden ja perhe-elämän piiriin kuuluvaa toimintaa ja uskonnonharjoitusta. Uudessa yhdenvertaisuuslaissa laajennettiin myös yhdenvertaisuuden edistämisvelvoitetta. Tämän lisäksi kohtuullisten mukautusten epäminen määriteltiin syrjinnäksi YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen edellyttämällä tavalla sekä laajennettiin hyvityssäännöksen käyttöalaa ja velvollisuutta tehdä kohtuullisia mukautuksia.

Yhdenvertaisuuslakiin ei ole tehty muita kuin teknisiä muutoksia sen voimaantulon jälkeen. Yhdenvertaisuuslain toimivuutta tarkastelevassa hankkeessa selvitettiin lain vaikutuksia syrjinnän uhrien oikeussuojaan, syrjinnän ehkäisyyn ja yhdenvertaisuuden edistämiseen. Ajantasaisen tilannekuvan lisäksi tutkimus tuotti suosituksia lainsäädännön ja lainsäädännön toimeenpanton kehittämiseksi. Lainsäädäntöä koskevia kehitysehdotuksia esitettiin yhdenvertaisuuslain osalta seuraavasti: 1) lain osittaisuudistuksessa yhdenvertaisuuslakia ja tasa-arvolakia tulisi tarkastella rinnakkain ja selkiyttää etenkin edistämistehtävää koskevia kirjauksia, 2) häirinnän määritelmää voitaisiin tarkistaa siten, ettei se edellytä häirinnän kohdistumista tiettyyn yksilöön, 3) lain velvoitteiden yhteneväisyyttä tulisi tarkastella suhteessa vammaisyleissopimukseen.

Tämän lisäksi esitettiin työelämäsyryntään liittyviä kehittämissuosituksia lainsäädäntöön seuraavasti: 1) erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteita (etenkin työelämässä) tulisi selkiyttää, 2) työelämän valvontatehtävää rajapintatilanteissa tulisi selkiyttää, 3) työelämään liittyvän syrjinnän osalta voitaisiin tarkastella, millä keinoilla yhdenvertaisuusvaltuutetun edellytyksiä toteuttaa työelämän yhdenvertaisuuden edistämistehtävää voitaisiin parantaa ja 4) työelämän valvonnan kysymyksissä työsuojeluviranomaisen valvontakeinoja tulisi arvioida yhdenvertaisuuden edistämisen ja syryntään puuttumisen näkökulmasta. Tämä tarkoittaa toimintatapojen arvioinnin ja yhdenmukaistamisen lisäksi työsuojelun valvontalain avaamista.

Tämän lisäksi esitettiin yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimintaan liittyvään lainsäädäntöön kehittämisehdotuksia seuraavasti: 1) yhdenvertaisuusvaltuutetulle voitaisiin antaa oikeus viedä asioita yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan uhria nimeämättä, 2) yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan oikeutta määrätä hyvityksiä tulisi selvittää ja 3) hyvityskan-
neajojen kielteistä vaikutusta hyvityskanteiden nostamiseen tulisi selvittää.

Useimmat hankkeen nostamista lainsäädännön kehittämisehdotuksista ovat sellaisia, että ne ovat nousseet esille jo aiemmin eri yhteyksissä lain voimassaolon aikana ja osasta ehdotuksia keskusteltiin jo lakia säädettäessä. Hanke antoi kuitenkin tärkeän kokonaiskuvan erilaisista yhdenvertaisuuslain toimivuuteen ja sen ongelmiin liittyvistä kysymyksistä ja antoi tukea valmisteluun hallitusohjelmakirjauksen osittaisuudistuksen toteutuksen osalta oltua pääosin avoin.

2.2 Yhdenvertaisuuden edistämismenpiteitä koskeva lainsäädäntö

2.2.1 Yhdenvertaisuussuunnitteluun velvoitetut toimijat

Viranomaisella on velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta. Yhdenvertaisuuden edistämisestä säädetään yhdenvertaisuuslaissa. Viranomaisen on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Edistämistoimenpiteiden on oltava viranomaisen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia. Viranomaisella on oltava suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Velvollisuus suunnitelman laatimiseen ei koske evankelis-luterilaista kirkkoa, ortodoksisia kirkkoja eikä julkista hallintotohtävää hoitavaa sellaista yksityistä, jonka palveluksessa on säännöllisesti vähemmän kuin 30 henkilöä.

Koulutuksen järjestäjän velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuutta säädetään erikseen. Koulutuksen järjestäjän ja tämän ylläpitämän oppilaitoksen on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Edistämistoimenpiteiden on oltava oppilaitoksen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia. Koulutuksen järjestäjän on huolehdittava siitä, että oppilaitoksella on suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Koulutuksen järjestäjän ja tämän ylläpitämän oppilaitoksen on varattava oppilaille ja heidän huoltajilleen sekä opiskelijoille tai heidän edustajilleen mahdollisuus tulla kuulluiksi edistämistoimenpiteistä.

Tämän lisäksi säädetään erikseen työnantajan velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuutta. Yhdenvertaisuuslain 7 §:n mukaan työnantajan on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista työpaikalla ja työpaikan tarpeet huomioon ottaen kehitettävä työoloja sekä niitä toimintatapoja, joita noudatetaan henkilöstöä valittaessa ja henkilöstöä koskevia ratkaisuja tehtäessä. Edistämistoimenpiteiden on oltava toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia. Työnantajalla, jonka palveluksessa on säännöllisesti vähintään 30 henkilöä, on oltava suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Edistämistoimia ja niiden vaikuttavuutta on käsiteltävä henkilöstön tai heidän edustajiensa kanssa. Työ- tai virkaehtosopimuksen perusteella valitulla luottamusmiehellä tai, jos tällaista ei ole valittu, työsopimuslaissa tarkoitettulla luottamusvaltuutetulla tai muulla sellaisella henkilöstön edustajalla, joka on osallistunut yhdenvertaisuustoimien suunnitteluun, on oikeus pyynnöstä saada tietää, mihin toimiin työnantaja on ryhtynyt yhdenvertaisuuden edistämiseksi työpaikalla. Sama oikeus on myös työsuojeluvaltuutetulla.

Laissa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986, jälj. tasa-arvolaki) säädetään viranomaisen velvollisuudesta edistää tasa-arvoa ja koulutuksen järjestäjän ja työnantajan tasa-arvosuunnitelmien laatimisesta.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmat tehdään usein yhdistettyinä. Tasa-arvolaki ja tasa-arvosuunnitteluun liittyvä lainsäädäntö kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriön alaisuuteen.

2.2.2 Yhdenvertaisuussuunnittelu ja varhaiskasvatus

Kaikilla alle oppivelvollisuusikäisillä lapsilla on Suomessa oikeus varhaiskasvatukseen. Varhaiskasvatuksesta säädetään varhaiskasvatuslaissa (540/2018) ja sen nojalla annetuissa asetuksissa. Varhaiskasvatuksen järjestäminen ja yksityisen varhaiskasvatuksen valvonta ovat kunnan vastuulla. Kunnan velvollisuudesta järjestää varhaiskasvatusta säädetään varhaiskasvatuslain 5 §:ssä. Kunta voi järjestää varhaiskasvatuspalvelut itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa, hankkia ne muulta julkiselta tai yksityiseltä varhaiskasvatuksen palveluntuottajalta tai myöntää varhaiskasvatusta varten palvelusetelin. Varhaiskasvatuksen toimintamuotoja ovat päiväkotitoiminta, perhepäivähoito sekä avoin varhaiskasvatustoiminta. Avoimella varhaiskasvatuksella tarkoitetaan esimerkiksi kerho- ja leikkitoimintaa. Kansallisen koulutuksen arviointikeskus Karvin vuoden 2019 tilastojen mukaan Manner-Suomessa on yhteensä 3 617 hallinnollista päiväkotia, joista 2 624 on kunnallisia päiväkoteja ja 993 yksityisiä päiväkoteja. Yksityisiä perhepäivähoitajia on noin 1600.

Yhdenvertaisuuslain mukainen velvoittava yhdenvertaisuussuunnittelu koskee nykyylainsäädännön mukaisesti vain oppilaitoksia ja koulutuksen järjestäjiä eikä velvollisuus ulotu varhaiskasvatuksen järjestäjiin ja palveluntuottajiin. Kuntia koskee kuitenkin viranomaisina yhdenvertaisuuslain mukaiset suunnittelu- ja edistämismuutokset ja koska varhaiskasvatuksen järjestäjä on usein kunta, ulottuu velvoite tätä kautta myös varhaiskasvatukseen, vaikka toimipaikkakohtaista suunnitelmaa ei ole varhaiskasvatuksen osalta velvoitettu tehdä. On kuitenkin tarpeellista selkeyttää sääntelyä tältä osin ja määritellä yhdenvertaisuussuunnittelovelvoite selkeästi sekä varhaiskasvatuksen järjestäjille, että palveluntuottajille. Toimipaikkakohtaisen tai pienempien toimijoiden osalta yhteisen yhdenvertaisuussuunnittelun avulla varmistetaan, että yhdenvertaisuustyötä tehdään järjestelmällisesti jo varhaiskasvatuksesta lähtien.

Esiopetuksesta säädetään perusopetuslaissa (628/1998) ja sen nojalla annetuissa asetuksissa. Kunnilla on velvollisuus järjestää esiopetusta kaikille siihen oikeutetuille lapsille ja esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan osallistuminen on velvoittavaa esiopetusikäisille lapsille. Esiopetusta voidaan järjestää päiväkodissa, koulussa tai muussa soveltuvassa paikassa. Yhdenvertaisuussuunnittelu koskee nykyisin esiopetusta silloin, kun se järjestetään koulussa. Yhdenvertaisuuslain mukainen suunnittelovelvoite ei koske päiväkodin yhteydessä järjestettävää esiopetusta.

2.2.3 Työnantajan velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta

Yhdenvertaisuuslain 7 §:n 1 momentin mukaan työnantajan on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista työpaikalla ja työpaikan tarpeet huomioon ottaen kehitettävä työoloja sekä niitä toimintatapoja, joita noudatetaan henkilöstöä valittaessa ja henkilöstöä koskevia ratkaisuja tehtäessä. Pykälän 2 momentin mukaan työnantajalla, jonka palveluksessa on säännöllisesti vähintään 30 henkilöä, on oltava suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Yhdenvertaisuuslain 7 §:n nykyinen muotoilu työnantajan velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuutta on näyttäytynyt ongelmallisena työsuojeluviranomaisen valvonnassa. Vuonna 2018 työsuojeluviranomainen teki yhteensä 360 tarkastusta, joissa käsiteltiin työnantajan velvollisuutta edistää yhdenvertaisuutta. Epäkohtia havaittiin vajaassa puolessa tarkastuksista. Vuonna 2019 työnantajan velvollisuutta edistää yhdenvertaisuutta valvottiin 304 tarkastuksella. Noin 65 prosentissa tarkastuksista havaittiin epäkohtia. Vuonna 2020 työsuojeluviranomainen teki noin 140 tarkastusta, ja puutteita havaittiin yli puolessa tarkastuskohteista.

Tyypillinen valvonnassa havaittu epäkohta on ollut se, ettei työnantaja ole ollenkaan arvioinut yhdenvertaisuuden toteutumista työpaikalla tai arviointi on puutteellinen ja hyvinkin suppea.

Valvonnassa on havaittu, että monilla työpaikoilla on epätietoisuutta, mitä työpaikalla tulee arvioida ja mitä arvioinnin tulee sisältää. Valvonnan toteuttamista tässä tilanteessa on vaikeuttanut se, ettei 7 §:n 1 momentista käy ilmi, mitä työnantajan on otettava huomioon tehdessään arviointia yhdenvertaisuuden toteutumisesta. Säännöksestä ei käy ilmi, että arvioinnin tulee lähtökohtaisesti kattaa kaikki yhdenvertaisuuslaissa kielletyt syrjintäperusteet, eikä siinä ole täsmennetty, mitä menettelytapoja ja olosuhteita on otettava arvioinnissa huomioon. Valvonnassa on siksi vaikeata asettaa työnantajille velvoitteita sellaisen arvioinnin tekemisestä, jolla tosiasiallisesti tunnistettaisiin, mitkä syrjintäperusteet ovat kyseisellä työpaikalla yhdenvertaisuuden toteutumisen näkökulmasta merkityksellisiä ja mitkä ovat työpaikan yhdenvertaisuuden edistämisen tarpeet.

Yhdenvertaisuussuunnitelman osalta keskeinen valvonnassa havaittu puute on ollut se, että suunnitelmasta puuttuvat kokonaan konkreettiset edistämistoimenpiteet, ne ovat hyvin ylätasoisia tai eivät perustu työpaikan yhdenvertaisuustilanteen arviointiin. Valvonnan toteuttamista on vaikeuttanut se, että 7 §:n perusteella voidaan edellyttää suunnitelmaan sisällytettäväksi vain tarvittavat toimenpiteet yhdenvertaisuuden edistämiseksi, muttei selvitystä työpaikan yhdenvertaisuustilanteesta. Ilman arvioinnin tulosta on valvonnassa hankalaa arvioida, koskeeko yhdenvertaisuussuunnitelma kyseisen työpaikan merkityksellisiä syrjintäperusteita ja sisältääkö suunnitelma ne edistämistoimenpiteet, jotka ovat tarpeen työpaikan tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi.

2.3 Kohtuulliset mukautukset

Yhdenvertaisuuslain 15 §:ssä säädetään kohtuullisista mukautuksista vammaisten ihmisten yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi. 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 asioida viranomaisissa sekä saada koulutusta, työtä ja yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja palveluita samoin kuin suoriutua työtehtävistä ja edetä työuralla. Mukautusten kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan huomioon vammaisen ihmisen tarpeiden lisäksi 1 momentissa tarkoitetun toimijan koko, taloudellinen asema, toiminnan luonne ja laajuus sekä mukautusten arvioitujen kustannukset ja mukautuksia varten saatavissa oleva tuki. Työnantajan on pyynnöstä viipymättä annettava kirjallinen selvitys menettelynsä perusteista vammaiselle, joka katsoo kohtuullisten mukautusten epäämisen vuoksi tulleen syrjityksi työtä tai virkaa hakiessaan taikka työ- tai virkasuhteessa. Tämän lisäksi yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä säädetään, että kohtuullisten mukautusten epääminen on laissa tarkoitettua syrjintää.

Yhdenvertaisuuslain hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että kohtuullisissa mukautuksissa ei ole kyse kustannusvaikutuksiltaan merkittävämmistä yleis- ja pysyväisluonteisista esteettömyystoimenpiteistä, vaan sellaisista säädetään muualla lainsäädännössä.

Edellytys kohtuullisista mukautuksista perustuu YK:n vammaisyleissopimukseen (CRPD, SopS 27/2016, myöhemmin vammaisyleissopimus), joka tuli Suomessa voimaan 10.6.2016 ja yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista annettuun neuvoston direktiiviin (2000/78/EY, työsyrijntädirektiivi). Vammaisyleissopimuksen osalta velvollisuus tehdä kohtuullisia mukautuksia perustuu erityisesti sen 2 ja 5 artikloihin.

Kohtuullisia mukautuksia koskeva sääntely perustuu tapauskohtaiseen kokonaisarviointiin, jossa otetaan huomioon vammaisen henkilön tarpeiden lisäksi muut toimijaan ja mukautuksiin liittyvät kriteerit. Sääntely koskee useita erilaisia toimijoita ja tilanteita. Tämän vuoksi kyseinen pykälä on hyvin monitulkintainen. Sen osalta on lisäksi vain vähän ylimpien tuomioistuinten oikeuskäytäntöä. Tulkinnan tarkentamiseksi on usein tukeuduttu nykyisen yhdenvertaisuuslain

hallituksen esityksen perusteluihin ja osa perusteluista on ohjannut tulkintaa myös liian suppean tulkinnan suuntaan suhteessa vammaisyleissopimukseen. Yhdenvertaisuuslain esitöiden perusteella on muun muassa tulkittu, että kohtuulliset mukautukset ovat pienimuotoisia ja lähinnä konkreettisissa kanssakäymistilanteissa tehtäviä yksilöllisiä mukautustoimenpiteitä.

Vammaisyleissopimuksen sopimusvalvontaelimenä toimii vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea (CRPD-komitea), joka ohjaa vammaisyleissopimuksen tulkintaa antamallaan yleiskommenteilla. Komitea on tarkentanut kohtuullisten mukautusten tulkintaa yleiskommentilla numero 6 (General comment No. 6 on equality and non-discrimination). Yleiskommentissaan komitea selkeyttää kohtuullisiin mukautuksiin liittyvän harkinnan järjestystä ja arviointitapaa. Velvollisuudessa tehdä kohtuullisia mukautuksia on kaksi osaa. Ensimmäinen osa asettaa toimijoille positiivisen oikeudellisen velvollisuuden tehdä sellainen kohtuullinen mukautus, joka on yksittäistapauksessa välttämätön ja tarpeellinen muutos tai mukautus vammaisen henkilön oikeuksien turvaamiseksi. Velvollisuuden toinen osa puolestaan turvaa, että vaaditut mukautukset eivät aseta kohtuutonta tai suhteetonta rasitetta velvoitetulle. Kysymyksessä on kaksiosainen arvio, jossa ensin arvioidaan, mitkä toimenpiteet ovat välttämättömiä vammaisen henkilön oikeuksien toteutumisen ja yhdenvertaisuuden turvaamiseksi ja sen jälkeen arvioitavaksi tulee se, onko toimenpide velvoitetun kannalta kohtuuton. Arviointia on käsitelty myös myöhemmin tarkemmin jaksossa 7 kuvattavassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO:2021:189. Samalla on selkiytynyt, ettei kohtuullisissa mukautuksissa ole kyse pelkästään pienimuotoisista ja vähäisistä mukautustoimenpiteistä, vaan kyse on siitä, miten vammaisen henkilön oikeudet toteutuvat niin, ettei mukautus ole velvoitetulle toimijalle kohtuuton. Yleiskommentissa numero 6 myös tarkennetaan sitä, ettei velvollisuus kohtuullisiin mukautuksiin rajoitu vain 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.

Tämän lisäksi on noussut esiin tarve tarkastella sitä, mitä kohtuulliset mukautukset tarkoittavat viranomaisen näkökulmasta. Nykyisessä kohtuullisten mukautusten muotoilussa mainitaan viranomaisessa asiointi, joka on muotoilultaan suppea ja ohjaa arviointia kohti sitä, että viranomaisen osalta kyse olisi konkreettisista ja teknisistä mukautuksista, eikä niinkään sisällöllisistä muutoksista eli muutoksista myönnettävän palvelun sisältöön ja erityisesti järjestämistavan sisällölliseen harkintaan. Kuitenkaan vammaisyleissopimus ei sisällä rajausta viranomaisten osalta, vaan mukautus voi koskea myös sisällöllisiä mukautuksia ja tämä on todettu myös oikeuskäytännössä, esimerkiksi ratkaisussa koskien koulukuljetusta KHO:2020:60, jossa korkein hallinto-oikeus katsoi, että henkilölle tuli myöntää maksuton koulukuljetus muuhun kuin hänen ns. lähikouluunsa yhdenvertaisuuslain 15 §:ssä tarkoitettuna kohtuullisena mukautuksena.

2.4 Häirintä ja siihen puuttuminen

Yhdenvertaisuuslain 8 §:n 1 momentissa kielletään syrjintä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lain 8 §:n 2 momentin mukaan yhdenvertaisuuslaissa kiellettyä syrjintää on välittömän ja välillisen syrjinnän lisäksi häirintä, kohtuullisten mukautusten epäminen sekä ohje tai käsky syrjiä.

Yhdenvertaisuuslain 14 §:n 1 momentin mukaan henkilön ihmisarvoa tarkoituksellisesti tai tosiasiallisesti loukkaava käyttäytyminen on häirintää, jos loukkaava käyttäytyminen liittyy 8 §:n

1 momentissa tarkoitettuun syyhyn ja käyttäytymisellä luodaan mainitun syyn vuoksi henkilöä halventava tai nöyryyttävä taikka häntä kohtaan uhkaava, vihamielinen tai hyökkäävä ilmapiiri.

Kumotun yhdenvertaisuuslain (21/2004) 6 §:ssä häirinnäksi määriteltiin henkilön tai ihmisryhmän arvon ja koskemattomuuden tarkoituksellinen tai tosiasiallinen loukkaaminen siten, että luodaan uhkaava, vihamielinen, halventava, nöyryyttävä tai hyökkäävä ilmapiiri. Siten nykyinen lain sanamuoto eroaa kumotun lain sanamuodosta siten, että nykyisessä laissa ei nimenomaisesti mainita ihmisryhmää häirinnän kohteena. Nykyisen yhdenvertaisuuslain esitöistä kuitenkin ilmenee, että nykyisen yhdenvertaisuuslain 14 § on tarkoitettu sovellettavaksi myös ihmisryhmään kohdistuvaan häirintään. Esitöissä todetaan, että ihmisarvoa loukkaavan käyttäytymisen ei tarvitse kohdistua suoraanaisesti tiettyyn ihmiseen ollakseen häneen kohdistuvaa häirintää vaan se voi kohdistua myös johonkin ihmisryhmään. Esimerkiksi rasistisen materiaalin esillä pitäminen tavarain tai palvelun tarjoajan julkisissa tiloissa voi loukata asiakkaaksi tulevan ihmisen ihmisarvoa sillä tavalla, että tekoa voidaan pitää häirintänä (HE 19/2014 vp, s. 78). Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan soveltamiskäytännössä on kuitenkin huomattu, että asiantila tosiasiallisesti muuttui. Myös yhdenvertaisuusvaltuutettu on eduskuntakertomuksessaan tuonut esiin, että säännöksen sanamuodon muuttaminen ja ihmisryhmän poistaminen tunnusmerkistöstä on johtanut epäselvään tilanteeseen, jossa mahdollisesti joudutaan keinotekoisesti etsimään asialle asianomistaja, vaikka kyse on ilmeisestä ja vakavasta häirinnästä (Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018, K 6/2018 vp, s. 36).

Yhdenvertaisuuslain 14 §:n 2 momentin mukaan työnantajan menettelyä on pidettävä syrjintänä, jos työnantaja saatuaan tiedon siitä, että työntekijä on joutunut työssään 1 momentissa tarkoitettua häirinnän kohteeksi, laiminlyö ryhtyä käytettävissään oleviin toimiin häirinnän poistamiseksi. Muiden toimijoiden kuin työnantajien osalta ei ole erikseen säädetty siitä, että häirintään puuttumisen laiminlyönti olisi syrjintää. Kuitenkin velvoitteen puuttua häirintään on tullut sisältyvän jo nykyisin yhdenvertaisuuslakiin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on eduskuntakertomuksessaan vuodelta 2018 ehdottanut, että yhdenvertaisuuslaissa tulisi määritellä oppilaitoksen toiminta syrjinnäksi, jos oppilaitos ei puutu oppilaaseen tai opiskelijaan kohdistettuun häirintään (Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018, K 6/2018 vp, s. 35-36). Myös yhdenvertaisuuslain toimivuutta kartoittaneessa VN TEAS- tutkimuksessa on todettu yhdenvertaisuusvaltuutetun ehdottaneen tällaista muutosta. Toisena kehittämiskohteena tutkimuksessa on nostettu häirinnän määritelmän tarkistaminen siten, ettei se edellyttäisi häirinnän kohdistumista tiettyyn yksilöön. Tutkimuksessa arvioitiin, että syrjinnän määritelmän laajentaminen voisi tuoda lisää selkänokkaa häirintään puuttumiseen ja toimia pelotteena (Aidosti yhdenvertaiset - Yhdenvertaisuuslain arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:50, s. 156). Nämä kehittämistarpeet tuotiin esiin myös yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen työryhmässä.

2.5 Yhdenvertaisuuslain valvonta

2.5.1 Yhdenvertaisuuslakia valvovien viranomaisten toimivalta ja tehtävät

2.5.1.1 Yleistä

Yhdenvertaisuuslain 18 §:n mukaan lain noudattamista valvovat yhdenvertaisuusvaltuutettu, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta sekä työsuojeluviranomaiset.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on oikeusministeriön yhteydessä toimiva itsenäinen ja riippumaton viranomainen. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun

lain 3 §:n mukaan valvoa yhdenvertaisuuslain noudattamista sekä yleisesti edistää yhdenvertaisuuden toteutumista ja ehkäistä syrjintää. Yhdenvertaisuuslain 19 §:n mukaan yhdenvertaisuusvaltuutettu voi yhdenvertaisuuslain soveltamisalalla avustaa syrjinnän uhriksi joutuneita henkilöitä näiden tekemiä syrjintävalituksia tutkittaessa, avustaa yhdenvertaisuuslain mukaisten edistämistoimenpiteiden suunnittelussa, antaa yleisiä suosituksia syrjinnän ehkäisemiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi sekä ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi lain noudattamista koskevassa asiassa. Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutettu voi antaa yksittäistapauksessa perustellun kannanoton yhdenvertaisuuslain vastaisen menettelyn ennaltaehkäisemiseksi taikka sellaisen jatkamisen tai uusimisen estämiseksi, jollei kyse ole työsuojeluviranomaisen valvontatoimivaltaan kuuluvasta asiasta taikka työ- tai virkaehtosopimuksen tulkinnasta. Yhdenvertaisuuslain 21 §:n mukaisesti yhdenvertaisuusvaltuutettu voi muissa kuin työsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvissa asioissa viedä asianomistajan suostumuksella syrjintää tai vastatoimia koskevan asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi viedä lautakunnan käsiteltäväksi myös viranomaisen tai oppilaitoksen yhdenvertaisuuden edistämisvelvollisuuden laiminlyöntiä koskevan asian.

Yhdenvertaisuuslain 22 §:n mukaan lain noudattamista työsuhteessa ja julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa sekä työharjoittelussa ja muussa vastaavassa toiminnassa työpaikalla sekä työhönotossa valvovat työsuojeluviranomaiset sen mukaan kuin yhdenvertaisuuslaissa sekä työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa (44/2006) säädetään.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on itsenäinen ja riippumaton matalan kynnyksen oikeusturvaelin, jonka avulla syrjintää tai vastatoimia kokenut voi saattaa asiansa viranomaisen tutkittavaksi joustavasti, kustannustehokkaasti ja nopeasti (HE 19/2014 vp s. 40). Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voi yhdenvertaisuuslain 20 §:n mukaan vahvistaa osapuolten välisen sovinnon syrjintää ja vastatoimia koskevassa asiassa. Lautakunta voi tuomioistuimen, yhdenvertaisuusvaltuutetun tai muun viranomaisen pyynnöstä antaa lausunnon yhdenvertaisuuslain tulkinnan kannalta merkittävästä asiasta, ellei kyse ole työsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvasta asiasta tai työ- tai virkaehtosopimuksen tulkinnasta. Työsuojeluviranomainen voi kuitenkin myös pyytää lautakunnalta lausuntoa yhdenvertaisuuslain tulkinnasta ja soveltamisesta yhdenvertaisuuslain 22 §:n mukaan. Yhdenvertaisuuslain 20 §:n mukaan lautakunta voi myös kieltää jatkamista tai uusimasta syrjintää tai vastatoimia ja määrätä ryhtymään määräajassa toimenpiteisiin yhdenvertaisuuslain mukaisten velvoitteiden täyttämiseksi muissa kuin työsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Tarvittaessa lautakunta voi asettaa uhkasakon kiellon tai määräyksen tueksi. Työelämään liittyvissä, yhdenvertaisuuslakia koskevissa asioissa lautakunnan toimivalta rajoittuu käytännössä ainoastaan osapuolten välisen sovinnon vahvistamiseen sekä lausunnon antamiseen työsuojeluviranomaisen pyynnöstä.

Tasa-arvolain valvonta poikkeaa yhdenvertaisuuslain valvonnasta siten, että tasa-arvovaltuutetun ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivalta kattaa myös työelämää koskevat syrjintäasiat. Siten työelämää koskevien syrjintäasioiden valvonta on eriytynyttä ja riippuu siitä, tapahtuuko syrjintä tasa-arvolain mukaisella perusteella (sukupuoli, sukupuoli-identiteetti tai sukupuolen ilmaisu) vai muulla perusteella.

Yhdenvertaisuuslakia sovelletaan tasa-arvolain sijaan tilanteissa, joissa kaksi tai useampi henkilöön liittyvä seikka vain yhdessä johtavat siihen, että henkilön erilainen kohtelu on kiellettyä syrjintää (risteävä syrjintä). Yhdenvertaisuuslakia sovelletaan näihin tilanteisiin myös silloin, jos sukupuoli on yksi tällainen seikka (HE 19/2014 vp, s. 57). Näissä tilanteissa ovat siten käytössä yhdenvertaisuuslain mukaiset oikeussuojakeinot.

2.5.1.2 Työsuojeluviranomaisen tehtävät ja toimivalta

Lainsäädäntö

Työsuojeluviranomainen on itsenäinen ja riippumaton valvontaviranomainen. Alueellisina työsuojeluviranomaisina toimivat aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueet. Työsuojeluhallinnon muodostavat aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueet ja niitä ohjaava sosiaali- ja terveystieteiden työ- ja tasa-arvo-osasto.

Yhdenvertaisuuslain 22 §:n mukaan lain noudattamista työsuhteessa ja julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa sekä työharjoittelussa ja muussa vastaavassa toiminnassa työpaikalla sekä työhönotossa valvovat työsuojeluviranomaiset sen mukaan kuin tässä laissa sekä työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa säädetään. Sääntely poikkeaa tasa-arvolaista, jossa tasa-arvovaltuutettu on ainoa tasa-arvolain noudattamista valvova viranomainen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan lisäksi.

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 työharjoittelijan ja työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen tai kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvan työ. Työsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluu myös yhdenvertaisuuslain valvonta työhönotossa. Itsenäiset työnteon muodot jäävät työsuojeluviranomaisen valvonnan ulkopuolelle, esimerkiksi yhdenvertaisuuslain noudattamisen valvonta toimitusjohtajien ja itsenäisten ammatinharjoittajien tekemässä työssä kuuluvat yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviin (HE 19/2014 vp s. 88).

Työsuojeluviranomaisen valvonta ulottuu syrjinnän ja vastatoimien kieltojen sekä mukautusvelvoitteen noudattamisen lisäksi myös työnantajan yhdenvertaisuuden edistämisvelvoitteen valvontaan, josta säädetään yhdenvertaisuuslain 7 §:ssä. Yhdenvertaisuuslain 7 §:n mukaan työnantajalla, jonka palveluksessa on säännöllisesti vähintään 30 henkilöä, on myös oltava suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Suunnitelman laatimisvelvoitteen noudattamisen valvonta kuuluu työsuojeluviranomaisille riippumatta siitä, onko suunnitelma osa esimerkiksi tasa-arvosuunnitelmaa vai onko kyseessä itsenäinen asiakirja (HE 19/2014 vp s. 88).

Yhdenvertaisuuslain 22 §:n 2 momentin mukaan työsuojeluviranomaisen on ryhdyttävä työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistyöstä annetussa laissa säädettyihin sellaisiin toimenpiteisiin, joihin sille yksittäistapauksessa tehty syrjintävalitus antaa aihetta. Työsuojeluviranomaisen on myös tiedotettava valituksen tehneelle yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävästä avustaa syrjinnän uhriksi joutuneita.

Työsuojelun valvontalain 12 §:ssä säädetään työsuojeluviranomaisen oikeudesta käyttää apunaan ulkopuolista asiantuntijaa, joka voi olla työsuojeluviranomaisen pyynnöstä myös yhdenvertaisuusvaltuutettu. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on tällöin asiantuntijana työsuojelun valvontalain 4 §:ssä tarkoitettu tiedonsaanti- ja tarkastusoikeus siinä laajuudessa kuin asian selvittäminen edellyttää. Asian ratkaisulta sekä pakkokeinojen käyttö säilyvät tällöinkin yksinomaan työsuojeluviranomaisella (HE 19/2014 vp s. 88).

Yhdenvertaisuuslain 22 §:n 3 momentin mukaan työsuojeluviranomainen voi pyytää yhdenvertaisuusvaltuutetulta tai yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalta lausunnon yhdenvertaisuuslain tulkinnasta ja soveltamisesta. Lain perustelujen (HE 19/2014 vp s. 88) mukaan työsuojelu-

viranomisen voi oman harkintansa mukaan pyytää lausuntoa esimerkiksi käsitellessään lain tulkinnan kannalta periaatteellisesti merkittävää valvonta-asiaa. Lausuntopyyntö voi myös koskea yleisesti jonkin lainkohdan tulkintaa.

Työsuojelun valvontalaissa säädetään tarkastajan toimivaltaan kuuluvasta toimintaohjeen ja kehotuksen antamisesta sekä työsuojeluviranomaisen päätöksestä. Toimintaohjeesta säädetään työsuojelun valvontalain 13 §:n 1 momentissa. Jos työnantaja ei noudata hänelle työsuojeluviranomaisen valvontaan kuuluvissa säännöksissä asetettuja velvollisuuksia, tarkastajan on annettava työnantajalle kirjallinen toimintaohje poistaa tai korjata säännösten vastainen olotila. Toimintaohje soveltuu kaikkiin työsuojeluviranomaisen valvottavina oleviin säännöksiin. Toimintaohjeen noudattamista valvotaan, kun valvontakohteeseen tehdään seuraavan kerran tarkastus. Toimintaohjeeseen voidaan myös asettaa määräaika asiassa, josta voidaan myöhemmin antaa kehoitus. Jos tällöin havaitaan syrjinnän jatkuvan tai toistuvan, voi tarkastaja riippuen asiasta toistaa annetun toimintaohjeen, antaa kehotuksen tai siirtää asian suoraan työsuojeluviranomaiselle. Tietyissä tilanteissa voidaan tällöin myös harkita esitutkintailmoituksen tekemistä poliisille epäillystä työsyryntärikoksesta.

Työsuojelun valvontalain 13 §:n 2 momentin mukaan tarkastajan on annettava toimintaohjeen sijasta kirjallinen kehoitus poistaa tai korjata säännösten vastainen olotila, jos säännösten vastaisesta olotilasta johtuva vaara tai haitta on vähäistä suurempi. Lisäksi tarkastaja voi antaa kehotuksen sellaisessa asiassa, jossa työnantaja ei ole noudattanut aiemmalla tarkastuksella annettua toimintaohjetta. Säännöksen 3 momentissa on lueteltu asiat, joista kehoitus voidaan antaa. Kehotus voidaan antaa asiassa, joka koskee yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettua syrjinnän kieltoa, vastatoimien kieltoa tai syrjivän työpaikkailmoittelun kieltoa taikka yhdenvertaisuuslain 7 §:n 2 momentissa tarkoitettua velvollisuutta laatia suunnitelma yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja 7 §:n 3 momentissa tarkoitettua henkilöstön edustajien tiedonsaantioikeutta. Kehotuksessa on asetettava määräaika, jonka kuluessa työnantajan on saatettava olotila säännösten mukaiseksi.

Jos työnantaja ei määräajassa noudata sille annettua kehotusta, voi työsuojeluviranomainen työsuojelun valvontalain 15 §:n perusteella annettavalla työsuojeluviranomaisen päätöksellä velvoittaa työnantajan korjaamaan säännösten vastaisen olotilan. Velvoittava päätös voidaan antaa asiasta, josta voidaan antaa valvontalain nojalla kehoitus. Päätöksen tehosteeksi voidaan lain 15 §:n 2 momentin perusteella asettaa uhkasakko. Työsuojeluviranomaisen antamaan velvoittavaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Työsuojelun valvontalain 14 §:n 2 momentin mukaan työpaikan lainvastainen olotila voidaan saattaa työsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi toimintaohjetta tai kehotusta antamatta, jos tarkastaja havaitsee, että toimintaohjeen tai kehotuksen antaminen ei ilmeisesti johda säännösten vastaisen olotilan korjaamiseen tai poistamiseen tai jos asia ei siedä viivytystä. Tällöin työsuojeluviranomainen harkitsee velvoittavan päätöksen tekemistä.

Työsuojelutarkastus voi johtaa velvoitteiden antamisen lisäksi siihen, että työsuojeluviranomainen ilmoittaa rikosepäilystä poliisille esitutkintaa varten. Työsuojeluviranomaiselle on säädetty laissa ilmoitusvelvollisuus poliisille, jos valvonnan perusteella syntyy todennäköisiä perusteita epäillä työsyryntärikosta tai kiskonnantapaista työsyryntää. Tarkastajan tulee harkita, onko kyseessä rikoksen tunnusmerkistön täyttävä teko ja rikosepäilytapauksessa saattaa asia työsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi. Vuonna 2021 työsuojeluviranomainen teki poliisille 32 esitutkintailmoitusta epäillyistä työsyryntärikoksista. Työsuojeluviranomainen osallistuu työsyryntärikosten tutkintaan ja oikeuskäsittelyyn työsuojelun valvonnasta säädetyn lain perusteella. Syyttäjän on varattava työsuojeluviranomaiselle tilaisuus lausunnon antamiseen ennen syyteharkinnan päättämistä. Asiaa tuomioistuimessa suullisesti käsiteltäessä työsuojeluviranomaisella on läsnäolo- ja puheoikeus.

Työsuojelun valvontalain 45 §:n mukainen muistutus on käytettävissä oleva oikeusturvakeino, jos työnantaja tai syrjintää kokeva katsoo, ettei ole toimittu valvontalain mukaisesti. Muistutus on tehtävä kahden kuukauden kuluessa työsuojelutarkastuksesta tai muusta valvontatoimenpiteestä. Muuna valvontatoimenpiteenä pidetään esimerkiksi käsittelyratkaisua, jolla asian käsittely päätetään ilman varsinaisia valvontatoimenpiteitä. Muistutuksen johdosta on tutkittava tehdyt valvontatoimenpiteet ja tarvittaessa tehtävä uusi tarkastus. Muistutuksen tekijälle on kohdullisessa ajassa asian selvittämisestä ilmoitettava muistutuksen aiheuttamista toimenpiteistä.

Työsuojeluviranomaisen valvonta käytännössä

Työsuojeluviranomainen valvoo yhdenvertaisuuslakia sekä asiakasaloitteiden perusteella, että viranomaisaloitteisesti. Vuonna 2021 kirjattiin noin 570 työsyryntään liittyvää yhteydenottoa. Yhteydenottojen määrä on todellisuudessa suurempi, koska syrjintään liittyvä yhteydenotto saattaa kirjautua myös muihin asialuokkiin. Yhteydenottajat tyypillisesti kysyvät neuvoa työpaikalla olevan asian käsittelyyn tai haluavat keskustella siitä, täyttääkö työnantajan menettely syrjinnän tunnusmerkit. Työsuojeluviranomaisen puhelinneuvonnasta syrjintää kokevalle annetaan ohjausta ja neuvontaa asiassaan ja ohjeet mahdolliseen valvontapyynnön tekemiseen. Syrjintään liittyvät yhteydenotot ovat usein monitahoisia, ja asiaan liittyy useasti myös muita työoikeudellisia kysymyksiä. Työsuojeluviranomaiselle tulee säännöllisesti myös sellaisia yhteydenottoja, joissa yhteydenottaja kokee syrjintää mutta kyse ei ole yhdenvertaisuuslain tarkoittamasta syrjinnästä. Syrjinnän sijaan asiassa voi olla kyse esimerkiksi työturvallisuuslaissa kielletystä häirinnästä tai muusta työsuojeluviranomaisen valvontaan kuuluvasta asiasta. (Työsuojeluhallinnon julkaisu 3/2021, s. 8)

Vuonna 2021 työsuojeluviranomaiselle tehtiin noin 210 valvontapyyntöä liittyen syrjintään. Syrjintäasia saatetaan yleensä vireille valvontapyyntölomakkeella, jossa asiakas antaa työsuojeluviranomaiselle suostumuksen siihen, että asiaa voidaan käsitellä hänen nimellään ja asiassa voidaan olla yhteydessä työnantajaan. Monissa tapauksissa syrjintää kokeva on samalla tuonut esille kokevansa myös työturvallisuuslaissa kiellettyä häirintää tai muuta epäasiallista kohtelua tai muita puutteita työoloissaan. Usein vireille tullut syrjintäasia kytkeytyy työturvallisuuden lisäksi muihin työsuojeluviranomaisen valvontaan kuuluviin asioihin, kuten työaikalakiin tai työsopimuslakiin. On myös tavallista, että valvontapyynnön tekijä ei tarkalleen tiedä, mitä laissa tarkoitetaan syrjinnällä, ja ilmoittaa kokemastaan epäasiallisesta kohtelusta käyttäen käsitettä syrjintä (Työsuojeluhallinnon julkaisu 1/2022, s. 8).

Asiakasaloitteinen syrjintäepäily otetaan työsuojeluviranomaisessa aina käsittelyyn, kun syrjintää voidaan pitää mahdollisena. Mikäli valvontapyynnön perusteella ei ole aihetta epäillä, että työnantaja on toiminut yhdenvertaisuuslain vastaisesti, asiasta laaditaan käsittelyratkaisu, jossa perustellaan, miksi asiassa ei ryhdytä valvontatoimenpiteisiin koetun syrjinnän selvittämiseksi. Käsittelyratkaisuja tehdään vuositasona noin 50 - 80 kappaletta. Tavallisia syitä sille, ettei valvontatoimenpiteisiin ryhdytä, on se, ettei valvontapyynnön tekijään liity mikään yhdenvertaisuuslain mukainen syrjintäperuste tai on ilmeistä tapahtumien kulun tai muiden tosiseikkojen perusteella, ettei työnantajan menettely liity syrjintäperusteeseen. Joissakin tapauksissa valvontaan ei ole ryhdytty, koska valvontapyynnön tekijä on pyytänyt lopettamaan asiansa käsittelyn. Asiassa on usein myös syrjinnän sijaan kyse muusta työsuojeluviranomaisen valvontaan kuuluvasta asiasta.

Tarkastaja ryhtyy valvontatoimenpiteisiin silloin, kun asiakkaan toimittamien tietojen perusteella on syytä epäillä, että työnantaja on toiminut yhdenvertaisuuslain vastaisesti. Valvonnan tarkoituksena on selvittää, onko työnantaja noudattanut yhdenvertaisuuslain syrjinnän kieltoa ja

edistänyt yhdenvertaisuutta työpaikalla. Tarkastus voidaan tehdä työpaikalla ns. työpaikkatarkastuksena tai kirjallisen aineiston perusteella toteutettuna asiakirjatarkastuksena. Yleensä syrjintäasia käsitellään kirjallisesti lähettämällä työnantajalle selvityspyyntö.

Vuonna 2021 yhdenvertaisuuslakia valvottiin noin 729 viranomaisaloitteisissa ja noin 134 asiakasaloitteisissa tarkastuksessa. Vuonna 2019 yhdenvertaisuuslakia valvottiin noin 910 viranomaisaloitteisissa ja noin 110 asiakasaloitteisissa tarkastuksessa. Käytännössä viranomaisaloitteisen valvonnan taustalla saattaa olla asiakasyhteydenotto, vihjetieto tai syrjintäilmoitus, sillä viranomaisaloitteisia tarkastuksia voidaan kohdentaa ja toteuttaa yhteydenottojen tai ilmoitusten perusteella. Näin toimitaan esimerkiksi, kun työsuojeluviranomaiseen yhteyttä ottanut ei halua saattaa asiaansa vireille omalla nimellään. Tällöin ilmoittajan henkilöllisyys ja tieto, että valvontatoimenpide tehdään ilmoituksen johdosta, pidetään salassa työsuojelun valvontalain 10 §:n mukaisesti.

Työsuojeluviranomainen voi oma-aloitteisesti selvittää tarkastuksella, esiintyykö työpaikalla syrjintää palkanmaksussa tai muissa palvelussuhteen ehdoissa. Yleensä asiaa käsitellään ulkomaisen työvoiman valvonnassa. Lisäksi työsuojeluviranomainen seuraa ja valvoo syrjivää työpaikkailmoittelua. Työsuojeluviranomainen kohdistaa myös valvontaa työnantajan velvollisuuteen edistää yhdenvertaisuutta. Yhdenvertaisuuslakiin liittyvä epäkohta tai kysymys voi tulla esille tarkastuksella, vaikka tarkastus kohdentuu muuhun työsuojeluviranomaisen valvontaan kuuluvaan asiaan. Tarkastaja voi tarkastuksen aikana itse havaita syrjiviä menettelytapoja tai käytäntöjä tai työnantaja tai työntekijöiden edustaja voi tuoda asian esille. Tarkastajalla on velvollisuus puuttua tarkastuksella havaitsemiinsa säädösten vastaisuuksiin.

Vuonna 2021 valvontapyyntöjen perusteella tehdyistä tarkastuksista noin 44 prosenttia liittyi palvelussuhteen päättämiseen, noin 43 prosenttia koski syrjintää palvelussuhteen aikana ja noin 15 prosenttia koski työhönottoa. Yleisimmät syrjintäperusteet asiakasaloitteisissa tarkastuksissa olivat terveydentila (noin 53 %), muu henkilöön liittyvä syy (35 %) sekä alkuperä, kansalaisuus ja/tai kieli (21 %).

Tarkastaja laatii tarkastuksesta kirjallisen tarkastuskertomuksen. Kertomuksessa tarkastaja arvioi työnantajan toimintaa yhdenvertaisuuslain 28 §:n todistustaakkaa koskeva säännös huomioiden ja kirjaa tarkastuskertomukseen perustellun käsityksensä siitä, onko työnantaja noudattanut yhdenvertaisuuslakia. Tarkastuskertomuksesta ilmenee tarkastajan käsitys syrjintäoletta-man syntymisestä ja sen mahdollisesta kumoamisesta. Jos työnantajan todetaan laiminlyöneen velvollisuuttaan edistää yhdenvertaisuutta tai noudattaa syrjinnän kieltoa, työnantajalle annetaan tarkastuskertomuksessa toimintaohje tai kehoitus. Asiakasaloitteisista tarkastuksista noin kolmannes on johtanut työnantajalle annettuun velvoitteeseen vuosina 2017–2021. Asiakkaalle annetaan tarvittaessa tietoa asian ratkaisemisesta tuomioistuimessa ja mahdollisuudesta hakea hyvitystä.

Rikkoessaan syrjintäkieltoa työnantaja voi menetellä myös vastoin jotakin muuta työsuojeluviranomaisen valvomaa lakia. Työsuojeluviranomainen valvoo laajasti työelämän lainsäädännön noudattamista ja puuttuu syrjintäasian valvonnan yhteydessä myös muihin esille tuleviin työ-lainsäädännön noudattamisen epäkohtiin. Syrjintäepäilyn perusteella tehdyissä tarkastuksissa havaitaan käytännössä usein muita puutteita, joista annetaan työnantajille velvoitteita. Vuonna 2020 tehdyissä 140 syrjintäasiaa koskevassa tarkastuksessa annettiin yhteensä 64 velvoitetta muista työ-lainsäädännön epäkohdista. Osassa tarkastuksista havaittiin työnantajan rikkoneen sekä syrjinnän kieltoa että muuta työ-lainsäädäntöä, ja osassa havaittiin syrjinnän sijaan muita epäkohtia. (Työsuojeluhallinnon julkaisu 3/2021, s. 11)

2.5.1.3 Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävät ja toimivalta työelämässä

Lainsäädäntö

Yhdenvertaisuuslain 19 §:n 1 momentissa säädetään yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävistä ja toimivaltuuksista, joita valtuutetulla on lain koko soveltamisalalla, mukaan lukien työelämässä. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan valtuutettu voi avustaa syrjinnän kohteeksi joutuneita henkilöitä näiden tekemiä syrjintävalituksia tutkittaessa. Säännöksellä viitataan yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 7 §:n säännökseen valtuutetun oikeudesta antaa oikeusapua. Säännöksellä on toimeenpantu syrjintädirektiivin 2000/43 13 artiklan 2 kohdan avustamista koskeva säännös (HE 19/2014 vp s. 84). Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 7 §:n mukaan yhdenvertaisuusvaltuutettu voi avustaa tai määrätä alaisensa virkamiehen avustamaan syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutunutta tai mahdollista ihmiskaupan uhria tämän oikeuksien turvaamisessa taikka tarvittaessa hankkia tälle tätä tarkoitusta varten oikeusapua.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi 1 momentin 2 kohdan mukaan avustaa yhdenvertaisuuslain 5-7 §:ssä tarkoitettujen edistämistoimenpiteiden suunnittelussa. Valtuutettu voi esimerkiksi antaa työnantajalle suunnittelua koskevia neuvoja (HE 19/2014 vp s. 84).

Momentin 3 kohdan mukaan yhdenvertaisuusvaltuutettu voi myös antaa yleisiä suosituksia syrjinnän ehkäisemiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Lain perustelujen mukaan suositukset on tarkoitettu yleisluontoisiksi ja niitä antamalla on tarkoitus pyrkiä edistämään hyviä käytäntöjä. Valtuutettu voi kiinnittää esimerkiksi työnantajan huomion yhdenvertaisuuslain säännöksiin sekä valtuutetun havaitsemiin edistämistoimenpiteitä koskeviin hyviin käytäntöihin. Suositukset eivät ole oikeudellisesti sitovia. Säännöksellä on toimeenpantu syrjintädirektiivin 13 artiklan 2 kohdan suositusten antamista koskeva säännös. (HE 19/2014 vp s. 84).

Momentin 4 kohdan mukaan yhdenvertaisuusvaltuutettu voi ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi ehdotetun lain noudattamista koskevassa asiassa. Valtuutettu voi siten ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi myös työelämän syrjintään liittyvissä kysymyksissä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivalta ei kuitenkaan ulotu sellaisiin työ- tai virkaehtosopimusten tulkintakysymyksiin, jotka kuuluvat työtuomioistuimen toimivaltaan (HE 19/2014 vp s. 85).

Sovinto voi kohdistua syrjinnän tai vastatoimien kiellon rikkomista koskevaan riitaan. Sovittelun tarkoituksena on saada osapuolet sopimaan riitansa. Aloitteen sovinnon tekemiseksi voi tehdä kumpi tahansa osapuolista tai yhdenvertaisuusvaltuutettu. Valtuutetun tulee puolueettomasti ja kaikkia osapuolia kunnioittaen auttaa osapuolia löytämään keskenään heitä tyydyttävät ratkaisut myös mahdollisesta rahamääräisestä hyvityksestä. Valtuutettu voi, ottaen huomioon osapuolten tahdon, asian laadun ja muut seikat, myös tehdä asianosaisille ehdotuksen asian sovinnolliseksi ratkaisuksi. Valtuutettu voi viedä osapuolten suostumuksella sovinnon yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan vahvistettavaksi. (HE 19/2014 vp s. 84-85).

Yhdenvertaisuuslain 19 §:n 2 momentin mukaan yhdenvertaisuusvaltuutettu voi antaa yksittäistapauksessa perustellun kannanoton yhdenvertaisuuslain vastaisen menettelyn ennaltaehkäisemiseksi taikka sellaisen jatkamisen tai uusimisen estämiseksi. Valtuutetun tehtävä antaa perusteltuja kannanottoja ei kuitenkaan ulotu 2 momentin mukaan työsuojeluviranomaisen valvontatoimivaltaan kuuluvaan asiaan eikä työ- tai virkaehtosopimuksen tulkintaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta, koulutuksen järjestäjältä ja oppilaitokselta sekä tavaroiden tai palvelujen

tarjoajalta maksutta yhdenvertaisuuslaissa säädettyjen valvontatehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot sekä viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta ulkomaalaislaissa (301/2004) säädettyjen tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot. Lain 6 §:n mukaan yhdenvertaisuusvaltuutettu voi tehdä tarkastuksen viranomaisen, koulutuksen järjestäjän ja oppilaitoksen sekä tavaroiden tai palveluiden tarjoajan toimitiloissa, jos tarkastus on tarpeen yhdenvertaisuuslain noudattamisen valvomiseksi valtuutetun toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Tarkastusta ei saa tehdä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa. Lain 5 §:n mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetulla on oikeus saada viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta, koulutuksen järjestäjältä ja oppilaitokselta, työnantajalta, tavaroiden tai palvelujen tarjoajalta sekä niiden palveluksessa olevilta selvitys seikoista, jotka ovat tarpeen valtuutetun tehtävien hoitamiseksi. Oikeus selvityksen saamiseen ei kuitenkaan koske tietoa, josta sillä, jolta selvitystä pyydetään, on oikeus kieltäytyä todistamasta. Siten yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei ole oikeutta saada esimerkiksi työnantajalta salassa pidettäviä tietoja eikä oikeutta tehdä tarkastusta työnantajan toimitiloihin.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivalta työelämäasioissa käytännössä

Vuonna 2020 yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistossa kirjattiin 1 103 yhteydenottoa liittyen syrjintään, joista 170 yhteydenottoa koski työelämää (15 prosenttia kaikista yhteydenotoista). Työelämän syrjintätapaukset ovat muodostaneet 15-18 prosenttia yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston syrjintään liittyvistä yhteydenotoista vuosien 2017-2020 välillä. Elämänalueittain tarkasteltuna työelämäsyryntää koskevat asiat ovat vuosina 2017-2020 olleet toiseksi tai kolmanneksi yleisin aihe saapuneissa syrjintäyhteydenotoissa (Aidosti yhdenvertaiset - Yhdenvertaisuuslain arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:50; Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomus 2020). Yleisimmät syrjintäperusteet, joita työelämään liittyvät yhteydenotot ovat koskeneet, ovat olleet alkuperä, vammaisuus ja terveydentila.

Koska yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei ole toimivaltaa tutkia työelämän syrjintään liittyviä yksittäistapauksia, on työelämään liittyvien yhteydenottojen osalta pääsääntöisesti ohjattu henkilö ottamaan yhteyttä työsuojeluviranomaiseen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on myös siirtänyt viran puolesta asioita työsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi. Yhdenvertaisuusvaltuutetulta saatujen tietojen perusteella vuosina 2020-2021 virallisia siirtopäätöksiä on tehty alle 30 kappaletta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on siirtäessään asian hallintolain nojalla pyytänyt työsuojeluviranomaista ilmoittamaan mihin toimenpiteisiin asiassa on ryhdytty. Työsuojeluviranomainen on selvitettyään asian ilmoittanut yhdenvertaisuusvaltuutetulle niistä toimenpiteistä, joihin työsuojeluviranomainen on asiassa ryhtynyt. Yhdenvertaisuusvaltuutetulle on toimitettu tarkastuskertomus tai muu asiassa tehty ratkaisu, josta ilmenee työsuojeluviranomaisen näkemys asiasta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi harkintansa mukaan avustaa työelämän syrjinnän uhriksi joutunutta henkilöä esimerkiksi tuomioistuimessa. Työsuojeluviranomainen tiedottaa asiakkaita valtuutetun avustamistehtävästä. Käytännössä yhdenvertaisuusvaltuutetulla on vain harvoin ollut resursseja toteuttaa avustamistehtäväänsä tapauksissa, jotka ovat edenneet tuomioistuimeen. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on myös avustaa työnantajia yhdenvertaisuuslain 7 §:n mukaisten edistämistoimenpiteiden suunnittelussa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu saa säännöllisesti yhteydenottoja työnantajilta, jotka toivovat apua yhdenvertaisuussuunnitteluun liittyen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu neuvoo ja ohjeistaa työnantajia asiassa sekä ohjaa työnantajia tutustumaan asiaan liittyviin viranomaisten laatiimiin oppaisiin.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviin kuuluu antaa yleisiä suosituksia syrjinnän ehkäisemiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi myös työelämässä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on antanut

yleisiä suosituksia työelämän osalta eri tavoin, muun muassa omiin selvityksiin sisältyvillä kannanotoilla, muissa julkaisuissa, blogeissa, koulutustilaisuuksissa sekä lehdistölle. Yhdenvertaisuusvaltuutettu julkaisi vuonna 2020 selvityksen afrikkalaistaustaisten henkilöiden kokemasta syrjinnästä, joka sisälsi myös afrikkalaistaustaisten kokemuksia syrjinnästä työelämässä ja yhdenvertaisuusvaltuutetun yleisiä suosituksia syrjinnän ehkäisemiseksi työelämässä.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on toimivalta edistää asian sovinnollista ratkaisua koko yhdenvertaisuuslain soveltamisalalla. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on edistänyt menestyksekkäästi yhtä työelämän syrjintää koskevaa sovintoa. Muut työelämän sovintoyritykset eivät ole tuottaneet tulosta. Tämä poikkeaa yhdenvertaisuusvaltuutetun sovinnonedistämisen tuloksista muilla elämänalueilla.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on tuonut toimivaltaansa liittyviä ongelmakohtia esiin muun muassa vuoden 2020 vuosikertomuksessaan sekä vuosien 2018 ja 2022 kertomuksissa eduskunnalle (Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018, K 6/2018 vp; Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2022, K 7/2022 vp). Yhdenvertaisuusvaltuutettu on muun muassa tuonut esiin työsyrynnän piiloisuutta sekä haasteita toteuttaa työelämään liittyvää yhdenvertaisuuden edistämistehtäväänsä toimivaltansa puitteissa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on katsonut, että yhdenvertaisuuden edistämistyötä työelämässä vaikeuttaa olennaisesti se, ettei yhdenvertaisuusvaltuutetulla ole toimivaltaa selvittää työelämän syrjintään liittyviä yksittäistapauksia. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on todennut, että mahdollisuus perehtyä syvällisemmin työelämässä tapahtuvaan syrjintään käytännön tapauksia selvittämällä auttaisi edistämistehtävän hoitamista.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on myös huomauttanut, ettei työsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuulu ristiriitojen sovittelu tai yhdenvertaisuuslain tarkoittaman hyvityksen tai korvausten hakeminen syrjinnästä ja ettei se voi edustaa työntekijää erimielisyysasiassa. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei ole tiedonsaantioikeuksia yksittäisiin työelämän syrjintäepäilyihin liittyen, minkä on katsottu rajoittavan yhdenvertaisuusvaltuutetun mahdollisuuksia toteuttaa myös sovinnon edistämistehtävää, kun yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei ole ollut mahdollisuutta selvittää molempien osapuolten näkemyksiä asiasta.

2.5.1.4 Tutkimustietoa

Yhdenvertaisuuslain toimivuutta koskevassa VN TEAS- tutkimuksessa (Aidosti yhdenvertaiset - Yhdenvertaisuuslain arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:50) nostettiin esiin yhdenvertaisuusvaltuutetun ja työsuojeluviranomaisten toimivaltaan liittyviä kysymyksiä ja havaittuja ongelmakohtia. Tutkimuksessa on muun muassa haastateltu eri viranomaisia, vähemmistöjä edustavia järjestötoimijoita, työmarkkinakeskusjärjestöjä, tutkijoita sekä työelämää koskevista asioista työntantajien edustajia sekä palkansaajia ja työntantajia edustavia liittoja ja järjestöjä. Lisäksi tutkimuksessa toteutettiin kysely työntantajille ja palkansaajille.

Tutkimuksessa todettiin, että syrjintää jää edelleen piiloon ja että syrjintätapausten eteneminen on valikoitunutta syrjintäperusteen ja elämänalueen mukaan. Esimerkiksi vammaisuuteen liittyviä syrjintäepäilyjä on paljon yhdenvertaisuusvaltuutetun ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsittelemissä asioissa, mutta vain harvoin työsuojeluviranomaisen käsittelemissä asioissa. Esimerkiksi kohtuullisten mukautusten epäämistä koskevia asioita on kuitenkin tullut ilmi myös työsuojelussa. Toisena esimerkkinä mainittiin romanien kokema syrjintä, jota ei tule työsuojeluviranomaisten tietoon, ja romanien viranomaisyhteydenotot liittyvät pääsääntöisesti syrjintään palveluissa. Yhdessä haastattelussa koskien piiloon jäävää syrjintää todettiin, että kaikki työelämässä syrjintää kokevat ryhmät eivät välttämättä miellä työsuojelua neutraaliksi tahoksi,

johon voisi ottaa yhteyttä. Tutkimuksessa todettiin, ettei tietoa ole siitä, missä määrin tiettyihin syrjintäperusteisiin liittyvien tapausten vähäisyys johtuu siitä, ettei viranomaisiin oteta yhteyttä, ja missä määrin siitä, että rakenteellista ja epäsuoraa syrjintää tapahtuu jo ennen työelämän oikeussuojan piiriin pääsyä. (Aidosti yhdenvertaiset - Yhdenvertaisuuslain arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:50, s. 102, 149-150)

Osa haastatelluista katsoi, ettei työsuojeluviranomaisella, Etelä-Suomen aluehallintovirastoa lukuun ottamatta, ole riittävää yhdenvertaisuuslainsäädännön osaamista, eikä syrjintää aina tunnisteta. Toisaalta osa tutkimukseen haastatelluista katsoi, ettei yhdenvertaisuusvaltuutetulla ole riittävää työelämäosaamista ja työelämän lainsäädännön tuntemusta työelämän syrjintätapausten valvontaan. (Aidosti yhdenvertaiset - Yhdenvertaisuuslain arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:50, s. 80)

Tutkimuksessa ilmeni, että yhdenvertaisuusvaltuutetun mahdollisuuksissa auttaa työsyrynnän uhreja on puutteita. Valtuutetulla ei ole ollut resursseja toimia avustajan tehtävissä oikeudessa, eikä yhdenvertaisuusvaltuutetulla ole mahdollisuuksia puuttua työelämän syrjintäkysymyksiin eikä tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksia työelämäasioissa. Tutkimuksessa yhdenvertaisuusvaltuutettu toi esiin, etteivät sille kuuluvat tehtävät avustaa syrynnän uhriksi joutunutta henkilöä, edistää sovintoa ja edistää merkittäviksi arvioimiensa tapausten kautta työelämän yhdenvertaisuuskysymyksiä toteudu optimaalisella tavalla, kun valtuutettu ei voi ottaa kantaa siihen, onko työelämätapauksissa noudatettu syrynnän kieltoa. Myös osa haastatelluista piti riittämättömänä sitä, miten yhdenvertaisuusvaltuutettu on hoitanut sille kuuluvia työelämää koskevia tehtäviä, ja toivoi muun muassa selkeitä näkemyksiä työelämää koskevia poliittisia päätöksiä valmisteltaessa. Tutkimuksessa suositeltiin arvioimaan, miten voitaisiin vahvistaa yhdenvertaisuusvaltuutetun mahdollisuuksia ottaa kantaa työelämäliitännäisiin syrjintäkysymyksiin. Lisäksi ehdotettiin, että työsuojeluviranomainen kehittäisi syrynnän ja yhdenvertaisuuden edistämismittareita valtakunnallista valvontaa sekä kiinnittäisi enemmän huomiota syrynnän esille tuomiseen julkisessa keskustelussa. (Aidosti yhdenvertaiset - Yhdenvertaisuuslain arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:50, s. 80-81, 163)

Tavoitteena syrynnän työlämä-raportissa (VN 2022:20) todetaan, että työnhaussa tapahtuva syryntä on merkittävä ongelma työelämässä Suomessa. Raportissa todetaan myös, että syryntä työhönotossa kohdistuu erityisesti vammaisiin ja ulkomaalaistaustaisiin henkilöihin.

Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA) selvitys vuonna 2019 osoitti, että tutkituista Euroopan maista Suomessa on kaikkein eniten koettua tummaihoisten syryntää (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).

2.5.1.5 Kannanottoja ja suosituksia tasa-arvoelimitystä

Perustuslakivaliokunnan ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan kannanotot

Nykyistä yhdenvertaisuuslakia koskevan hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyssä sekä perustuslakivaliokunta että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnittivät huomiota yhdenvertaisuuslakia valvovien viranomaisten toimivallan jakoon.

Perustuslakivaliokunta totesi tuolloin yhdenvertaisuuslain uudistuksen taustalla olevan perustuslakivaliokunnan kannanotto (PeVL 10/2003 vp, s. 2), jossa pidettiin yhdenvertaisuuslakiin sisältyviä erotteluja ongelmallisina ja asetettiin tavoitteeksi eri syryntäperusteiden saaminen sa-

manlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin. Perustuslakivaliokunta totesi saman tavoitteen sisältyvän myös eduskunnan lausumaan, jossa edellytettiin hallituksen valmistelevan esityksen sellaiseksi yhdenvertaisuuslainsäädännöksi, jossa lähtökohtana on suomalainen perusoikeusjärjestelmä ja kaikkien syrjintäperusteiden asettaminen samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin (EV 95/2003 vp). Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että esityksen samanlaisia oikeussuojakeinoja koskeva tavoite jäi lakiehdotuksessa merkittävilta osin saavuttamatta. Valiokunta kiinnitti huomiota erityisesti siihen, että työelämäsyryntää koskevista asioista yhdenvertaisuuslain noudattamista valvoisivat yhdenvertaisuusvaltuutetun sijaan työsuojeluviranomaiset. Valiokunta totesi, ettei vastaavaa rajoitusta ole tasa-arvovaltuutetun toimivallassa. Valiokunta piti työelämän yhdenvertaisuus- ja syrjintäkysymysten valvonnan jättämisestä yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivallan ulkopuolelle ongelmallisena lain yhtenäisen valvonnan ja yhdenvertaisuusvaltuutetun kannalta, ottaen huomioon, että työelämä on yhdenvertaisuuslain keskeinen soveltamisalue. Perustuslakivaliokunta totesi yhdenvertaisuuslakia koskevien työelämäasioiden jäävän myös yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivallan ulkopuolelle. Valiokunta kiinnitti huomiota lautakunnan toimivallan eroihin yhdenvertaisuuslaissa ja tasa-arvolaisissa ja totesi, että erot toimivallassa voivat muodostua käytännössä ongelmallisiksi erityisesti moniperusteisen syrjinnän tapausten käsittelyssä. (PeVL 31/2014 vp, s. 9-10)

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta totesi yhdenvertaisuuslakia koskevassa mietinnössään pitävänsä ehdotettua toimivallan jakoa perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena työsuojeluviranomaisten työelämäntuntemuksen ja kattavan valtakunnallisen toimipisteiden verkoston vuoksi. Valiokunta kuitenkin yhtyi perustuslakivaliokunnan huoleen valvonnan yhtenäisyyden ja erityisasiantuntemuksen turvaamisesta ja totesi pitävänsä toimivallan jakoa ongelmallisena, koska työsuojeluviranomaiset eivät ole perus- ja ihmisoikeuskysymysten asiantuntijoita, toisin kuin yhdenvertaisuusvaltuutettu. Valiokunta totesi pitävänsä tärkeänä, erityisesti moniperustaisen ja risteävän syrjinnän valvomiseksi, että eri syrjintäkysymysten yhtenäisen valvonnan turvaamiseksi työsuojeluviranomaisten, yhdenvertaisuusvaltuutetun ja tasa-arvovaltuutetun tehtävät ja toimivallan jako työelämän syrjintäkysymyksissä selvitetään. (TyVM 11/2014 vp, s. 6-7)

Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisen selonteon käsittelyn yhteydessä työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota muun muassa syrjintään työelämässä sekä syrjinnän uhrin oikeussuojaan. Valiokunta totesi pitävänsä välttämättömänä, että työelämän oikeussuojaa vahvistetaan esimerkiksi yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen yhteydessä työelämän valvontaa laajentamalla. Valiokunta kiinnitti vakavaa huomiota myös syrjinnän ja häirinnän uhrien oikeusasemaan ja tähdensi uhrien oikeussuojan kehittämistä kaikilla elämänaloilla ja syrjintäperusteilla. Valiokunta piti perus- ja ihmisoikeuksien suojan kannalta uhrien suojan toteutumiseen liittyvien valvontajärjestelmien kehittämistä ensiarvoisen tärkeänä. (TyVL 2/2022 vp s. 6-7)

Euroopan komissio

Euroopan komissio antoi kesällä 2018 suosituksen EU-säätelyn edellyttämiä tasa-arvoelimiä koskevista normeista (Komission suositus (EU) 2018/951, annettu 22 päivänä kesäkuuta 2018, tasa-arvoelimiä koskevista normeista). Suositus koskee myös syrjintädirektiivin perusteella perustettuja elimiä ja sillä pyritään kaventamaan eroja eurooppalaisia tasa-arvoelimiä koskevien normien välillä. Suosituksessa esitetään tasa-arvoelinten toimeksiantoa, riippumattomuutta, tehokkuutta, saatavuutta ja koordinoitua sekä niiden saavutettavuutta koskevia normeja, joilla varmistetaan, että ne voivat hoitaa tehtävänsä tehokkaasti. Suosituksessa painotetaan riippumattomien tasa-arvoelinten tärkeyttä tehtävää unionin lainsäädännön tehokkaan, kattavan ja johdonmukaisen täytäntöönpanon valvonnan varmistamisessa.

Suosituksessa kuvataan, mitä tasa-arvoelinten toimeksiantoon kuuluvat tehtävät sisältävät ja mitä niiden järjestämisessä tulisi ottaa huomioon. Suosituksen mukaan jäsenvaltioiden olisi muun muassa harkittava tasa-arvoelinten toimeksiannon laajentamista siten, että se kattaa kaikkien kiellettyjen syrjintäperusteiden osalta työn ja ammatin, tavaroiden ja palvelujen saatavuuden ja tarjonnan, koulutuksen, sosiaaliturvan ja sosiaalietuudet, sekä eri syrjintäperusteisiin liittyvän vihapuheen kyseisillä aloilla. Mikäli valtiossa on useita tasa-arvoelimiä, valtion tulisi mahdollistaa elimille säännöllinen ja tehokas koordinaatio sen varmistamiseksi, että yhdenvertaisuusperiaatetta sovelletaan yhdenmukaisella tavalla. Jäsenvaltioiden tulee myös varmistaa elinten itsenäisyys niiden tehtävissä ja kiinnittää tätä varten huomiota muun muassa niiden organisaatioon, budjettiin sekä menettelytapoihin resursseista päättämisessä. Samoin jäsenvaltioiden tulee muun muassa varmistaa tasa-arvoelinten henkilöstön riittävästä määrästä ja osaamisesta.

Komissio on seurannut suosituksen toimeenpanoa ja kiinnittänyt asiaan huomiota muun muassa kertomuksessaan rotusyrjintädirektiivin ja työsyryntädirektiivin täytäntöönpanosta Euroopan parlamentille ja neuvostolle maaliskuussa 2021 (Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta annetun neuvoston direktiivin 2000/43/EY (rotusyrjintädirektiivi) ja yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista annetun neuvoston direktiivin 2000/78/EY (työsyryntädirektiivi) soveltamisesta, COM(2021) 139 final, 19.3.2021). Kertomuksessa komissio totesi olevan ehdottoman tärkeää parantaa tasa-arvoelinten näkyvyyttä ja vahvistaa niiden asemaa sekä niiden tehokasta ja riippumatonta toimintaa. Komissio kertoi myös harkitsevansa uuden lainsäädännön ehdottamista kansallisten tasa-arvoelinten aseman vahvistamiseksi vuoteen 2022 mennessä. Kertomuksen liitteenä on komission yksiköiden valmisteluasiakirja, jossa kuvataan yleisellä tasolla tilannetta jäsenvaltioiden tasa-arvoelimestä ja siitä, miten komission niitä koskevaa suositusta on toimeenpantu (Commission staff working document: Equality bodies and the implementation of the Commission Recommendation on standards for equality bodies, SWD/2021/63 final).

Komissio on heinäkuussa 2021 julkaissut tiekartan tasa-arvoelimiä koskevien sitovien standardien valmistelusta. Tiekartan mukaan komissio aikoo esittää tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuselimistä koskevaa sitova sääntelyä direktiiviehdotuksen muodossa vuoden 2022 syksyllä. Tiekartan mukaan sääntely voisi koskea muun muassa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelinten toimivaltaa ja tehtäviä ja sen pohjana hyödynnettäisiin muun muassa komission vuoden 2018 suositusta sekä Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastaisen komission ECRIn suosituksia yhdenvertaisuuselimistä.

Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio

Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio (European Commission against Racism and Intolerance, ECRI) on Euroopan neuvoston asettama elin, joka seuraa ihmisoikeus-tilannetta ja rasismia. ECRI muun muassa antaa yleissuosituksia rasismin ja suvaitsemattomuuden vastaisesta työstä sekä arvioi Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden rasismin ja syrjinnän vastaista lainsäädäntöä, sen soveltamista, viranomaisjärjestelmää, haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien asemaa sekä näihin ryhmiin liittyvän poliittisen ja julkisen keskustelun sävyä. ECRI tarkastelee myös seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen asemaa jäsenvaltioissa.

ECRI on antanut vuonna 2017 yleissuosituksen yhdenvertaisuuselimistä (European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), revised General Policy Recommendation No 2: Equality Bodies to combat racism and intolerance at national level, CRI(2018) 06, annettu

7.12.2017). Suositus vastaa monilta osin Euroopan komission antamaa suositusta tasa-arvoelimestä. ECRI muun muassa suosittelee, että yhdenvertaisuuselinten toimivallan tulisi kattaa, itsenäisesti tai kollektiivisesti, seuraavat:

a. yhdenvertaisuuden edistäminen, syrjinnän ja suvaitsemattomuuden, mukaan lukien rakenteellisen syrjinnän ja vihapuheen, ehkäiseminen ja torjuminen, sekä moninaisuuden ja yhteiskunnan eri ryhmiin kuuluvien henkilöiden hyvien suhteiden edistäminen;

b. kaikki ECRI:n mandaattiin kuuluvat syrjintäperusteet, jotka ovat ”rotu”, ihonväri, kieli, uskonto, kansalaisuus, alkuperä, seksuaalinen suuntautuminen ja sukupuoli-identiteetti, sekä näihin ja muihin syrjintäperusteisiin liittyvä moniperusteinen syrjintä. Huomioon tulisi ottaa myös sukupuolinäkökulma. Elinten toimivaltaan voi kuulua myös muita syrjintäperusteita, kuten sukupuoli, ikä ja vammaisuus.

c. kaikki julkisen ja yksityisen elämän alueet, erityisesti työelämä, jäsenyys ammatillisissa organisaatioissa, koulutus, harjoittelu, asuminen, terveys, sosiaaliturva ja –etudet, sosiaaliset ja kulttuuriset aktiviteetit, julkisesti tarjolla olevat tavarat ja palvelut, julkiset tilat, taloudellisen toiminnan harjoittaminen sekä julkiset palvelut ja toiminnot, mukaan lukien lainvalvonta.

d. koko jäsenvaltion alue.

ECRI kiinnittää suosituksessaan huomiota myös elinten itsenäisyyteen ja tehokkuuteen, yhteistyöhön ja koordinaatioon eri yhdenvertaisuuselinten välillä sekä syrjinnänvastaisen oikeuden yhdenmukaiseen tulkintaan.

Suosituksen liitteenä olevassa selitysmuistiossa todetaan, että jäsenvaltiot voivat perustaa yhden tai useamman yhdenvertaisuuselimen. Selitysmuistiossa kuitenkin huomautetaan, että liian monimutkaiseen ja liian monista elimistä muodostuvaan järjestelmään liittyy myös riskejä, kuten resurssien hajaantuminen, toimielimien näkyvyyden heikkeneminen, syrjintää epäilevien epä-tietoisuus siitä, minkä toimielimen puoleen voi kääntyä sekä resurssien käyttö yhteistyön järjestämiseen varsinaisen yhdenvertaisuustyön sijaan.

ECRI antoi Suomea koskevan viidennen raportin vuonna 2019 (Suomea koskeva raportti (viides raportointikierrös), hyväksytty 18.6.2019, dokumentti CRI(2019)38). ECRI tarkasteli raportissa muun muassa yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaa. ECRI katsoi, ettei työsuojeluviranomaisilla ole samaa asiantuntemusta syrjimättömyysasioissa kuin yhdenvertaisuusvaltuutetulla ja ettei työsuojeluhallinto ole täysin itsenäinen toimijataho. ECRI suosittelee, että yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaa muutetaan niin, että valtuutetulla olisi muun muassa oikeus tutkia yksittäisiä väitettyjä työelämäsyryntätapauksia.

ECRI on julkaissut 3.3.2022 päätelmät suositusten toimeenpanosta Suomessa, jossa se toteaa, että suosituksia ei ole toimeenpantu (ECRI conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Finland, subject to interim follow-up, hyväksytty 7.12.2021, julkaistu 3.3.2022).

EU:n perusoikeusvirasto FRA

EU:n perusoikeusvirasto FRA on vuonna 2012 julkaistussa tutkimuksessa koskien tasa-arvo- ja syrjintäviranomaisia kiinnittänyt huomiota yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa turvaavien viranomaisjärjestelmien monimutkaisuuteen, mukaan lukien koskien viranomaisten vaihtelevaa toi-

mivaltaa. FRA on tutkimuksen perusteella tekemissään johtopäätöksissä kehottanut jäsenvaltioita maksimoimaan oikeusturvan saavutettavuuden muun muassa vähentämällä lainsäädännön pirstoutumista eri syrjintäperusteiden ja elämänalueiden välillä. (Access to justice in cases of discrimination in the EU: Steps to further equality. European Union Agency for Fundamental Rights FRA 2012).

2.5.1.6 Nykytilan arviointi

Nykyistä valvontaviranomaisten toimivallanjakoa on kritisoitu erityisesti siitä, että yhdenvertaisuusvaltuutetulla ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla ei ole toimivaltaa valvoa yhdenvertaisuuslakia työelämässä, toisin kuin kaikilla muilla elämänalueilla. Yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontatoimivalta poikkeaa tältä osin myös tasa-arvovaltuutetun valvontatoimivallasta. Ratkaisun on nähty olevan ongelmallinen muun muassa yhdenvertaisuuslain yhtenäisen valvonnan sekä yhtenäisten oikeussuojakeinojen kannalta. Nykyjärjestelmässä syrjintää epäilevän käytettävissä olevat oikeussuojakeinot ja seuraamukset riippuvat siitä, millä perusteella syrjintää epäillään tapahtuneen, ja millä elämänalueella. Ratkaisua on pidetty ongelmallisena myös moniperusteisen syrjinnän tilanteissa. Lisäksi käytännössä on ilmennyt tietyissä tilanteissa epäselvyyttä siitä, minkä valvontaviranomaisen toimivaltaan tietyn asian valvonta kuuluu.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontatoimivallan ja siihen liittyvien tiedonsaantioikeuksien puute työelämässä vaikeuttaa valtuutetun muiden työelämäliitännäisten tehtävien, kuten yhdenvertaisuuden edistämisen ja sovinnon edistämisen, toteuttamista. Yhdenvertaisuusvaltuutetun yhdenvertaisuusasioiden osaaminen ei myöskään nykyjärjestelmässä tule täysimääräisesti hyödynnetyksi, kun yhdenvertaisuusvaltuutettu ei voi ottaa kantaa työelämässä tapahtuviin syrjintäepäilyihin.

Huomiota on myös kiinnitetty siihen, että yhdenvertaisuusvaltuutettuun ja työsuojeluviranomaisiin tehtävissä yhteydenotoissa korostuvat eri syrjintäperusteet. Myös yhdenvertaisuuslain osittaisuudistusta valmistelleen alajaoston kokousten yhteydessä järjestetyissä kuulemisissa eri väestöryhmiä edustavat toimijat ovat tuoneet esiin, että osa syrjinnän vaarassa olevista ihmisistä tuntee yhdenvertaisuusvaltuutetun paremmin kuin työsuojeluviranomaisen, ja he ottavat siten herkemmin yhteyttä valtuutettuun kuin työsuojeluviranomaisiin.

Toisaalta työsuojeluviranomaisella on pitkä kokemus yhdenvertaisuuslain soveltamisesta työelämässä sekä laaja osaaminen erilaisista työoikeudellisista kysymyksistä, mistä on hyötyä myös monissa yhdenvertaisuuslain valvontatilanteissa. Työsuojeluviranomaisen laaja alueorganisaatioiden verkosto edistää tarkastusten tekemistä myös paikan päällä eri puolilla maata sijaitsevilla työpaikoilla.

Valvontajärjestelmästä esitettyjen havaintojen perusteella on selvää, että yhdenvertaisuuslain valvonta työelämässä ei nykyisin toimi ideaalilla tavalla. Yhdenvertaisuuslakia valvovien viranomaisten toimivaltaa on työelämäkysymysten osalta perusteltua tarkastella erityisesti siitä näkökulmasta, tulisiko myös muiden viranomaisten kuin työsuojeluviranomaisten valvoa yhdenvertaisuuslain noudattamista työelämässä.

2.5.2 Työsuojeluviranomaisen valvontatoimivalta ja valvontakeinot

2.5.2.1 Työsuojeluviranomaisen valvontatoimivallan rajan epäselvyys

Yhdenvertaisuuslain noudattamisen valvonnassa on havaittu, ettei työsuojeluviranomaisen valvontatoimivallan raja ole yksiselitteinen. Yhdenvertaisuuslain toimivuutta tarkastelevan VN-

TEAS hankkeen tuloksien mukaan yksittäisiä rajapintatilanteita on jouduttu ratkomaan yhdenvertaisuuslakia valvovien viranomaisten välillä, ja viranomaisilla on ollut myös eriäviä tulkintoja työnjaosta.

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 työvoimapoliittiseen toimenpiteeseen tai kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvan työ (HE 19/2014 vp s. 88).

Käytännössä epäselvät valvontatoimivallan tilanteet ovat koskeneet sellaisia ei-työsuhteisia työnteon muotoja, joihin työturvallisuuslakia sovelletaan, mutta jotka eivät ole rinnastettavia työharjoitteluun, kuten sopimuspalokuntatyö tai vapaaehtoistyö. Eriäviä tulkintoja on ollut siitä, ulottuuko työsuojeluviranomaisen valvontatoimivalta vain työharjoittelun kaltaisiin työntekomuotoihin työpaikalla vai laajemmin muihin työturvallisuuslain soveltamisalaan kuuluviin työtilanteisiin, jotka luonteeltaan poikkeavat merkittävästikin työntekijäasemassa tehtävästä työstä. Työturvallisuuslain 4 §:ssä säädetään työturvallisuuslain soveltamisesta rangaistusta suorittavan henkilön työhön, hoitolaitoksessa hoidettavan tai pidettävän henkilön työhön, asevelvollisen ja naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittavan työhön, siviilipalvelusta suorittavan työhön sekä sopimuspalokuntatyöhön. Työturvallisuuslakia sovelletaan tietyiltä osin vapaaehtois-työntekijän tekemään työhön (TTurvL 7 §:n 4 kohta ja 55 §).

Epäselvyyttä ja tulkinnanvaraisuutta on lisäksi esiintynyt siitä, mitä työsuojeluviranomaisen työhönoton valvonta kattaa. Työhönoton käsitettä ei ole yhdenvertaisuuslaissa määritelty. Lain perusteluissa (HE 19/2014 vp s. 88) todetaan, että työhönotolla viitataan myös valtion ja kunnallisten virkamiesten nimittämiseen.

Valvontakäytännössä ongelmallisena on noussut esille erityisesti vuokratyöntekijän työhönototilanne. Vuokratyön osalta yhdenvertaisuuslain 4 §:n 3 momentissa säädetään, että lain työnantajaa koskevia säännöksiä sovelletaan myös käyttäjäyritykseen tämän käyttäessä vuokratyöntekijöihin työnjohto- ja valvontaoikeutta. Muilta osin työnantajavastuu kuuluu asianomaiselle henkilöstön vuokrausyritykselle (HE 19/2014 vp s. 88). Vuokratyöntekijän työhönotossa työsuojeluviranomainen on valvonut vuokrausyritystä, joka vuokratyöntekijän työnantajana vastaa, että työhönotossa noudatetaan syrjinnän kieltoa. Työsuojeluviranomainen on katsonut toimivaltansa ulottuvan käyttäjäyritykseen vasta tämän käyttäessä vuokratyöntekijään työnjohto- ja valvontaoikeutta, eli silloin kun henkilöstövuokrausyritys siirtää työntekijän käyttäjäyrityksen käyttöön. Työsuojeluviranomaisen valvontatoimivalta ei nykyisellään ole katsottu ulottuvan vuokratyövoimaa tarvitsevaan yritykseen, joka asiakasyrityksenä esittää henkilöstövuokrausyritykselle vaatimuksia työntekijöiltä vaadittavista ominaisuuksista. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on tältä osin valvonut vuokratyövoimaa tarvitsevaa yritystä. Jaettu toimivalta on osoittautunut epätarkoituksenmukaiseksi, koska se on käytännössä tarkoittanut sitä, että kaksi valvontaviranomaista valvovat samaa asiakokonaisuutta. Yhdenvertaisuuslakia arvioineessa VN TEAS- hankkeessa yhdenvertaisuusvaltuutettu esitti ratkaisuna oman toimivaltansa laajentamista ja työsuojeluviranomainen taas oman toimivaltansa selkeyttämistä. Tutkimuksessa ehdotettiin viranomaisten toimivaltakysymysten selvittämistä.

Käytännössä on ollut myös epäselvää, kuuluvatko työsuojeluviranomaisen valvonnan piiriin valintatilanteet työharjoitteluun ja muihin vastaaviin työntekomuotoihin työpaikalle, vai rajoittuuko työsuojeluviranomaisen valvonta vain työharjoittelun ja muun vastaavan toiminnan järjestäjään siltä osin kuin tämä käyttää työnjohto- ja valvontaoikeutta. Yhdenvertaisuuslain 4 §:n 3 momentissa säädetään, että työnantajaa koskevia säännöksiä sovelletaan työharjoittelun ja muun vastaavan toiminnan järjestäjään siltä osin kuin tämä käyttää työnjohto- ja valvontaoikeutta. Työsuojeluviranomainen on käytännössä katsonut työhönoton valvonnan ulottuvan myös työharjoittelun järjestäjään työharjoittelijan valintaa koskevien päätöksien osalta. Käytännössä epäselvänä voidaan sen sijaan pitää sitä, viitataanko työhönotolla myös sellaisiin ei-työsuhteisiin työntöön muotoihin, joissa ei varsinaisesti oteta työhön, vaan henkilölle tarjotaan tai järjestetään työtä. Esimerkiksi kuntouttavassa työtoiminnassa on kyse sosiaalihuoltolain mukaisesta sosiaalipalvelusta, jossa työtoimintaa järjestetään sosiaalihuollon asiakkaalle.

Yksittäistapauksissa on lisäksi ollut epäselvyyttä siitä, kuuluvatko työsuojeluviranomaisen työhönoton valvonnan piiriin muut kuin työnantaja-asemassa olevat toimijat. Työhönottoprosessin aikana työnhakija voi kokea syrjintää myös sellaisten toimijoiden taholta, joilla ei ole työnantaja-asemaa suhteessa työnhakijaan. Tällaisia muita toimijoita ovat esimerkiksi soveltuvuusarviointia tekevät yritykset, työtehtävään ehdokkaita etsivä suora hakuyritys, työnhakijan sopivuutta arvioiva työterveyshuolto tai työhönottoprosessiin kuuluvan koulutuksen toteuttaja. Työsuojeluviranomainen on katsonut, että valvontatoimivalta työhönotossa ulottuu vain työnantaja-asemassa oleviin, eikä ole kohdistanut valvontaa muihin toimijoihin. Esiin tuotujen ongelmatilanteiden perusteella on tarpeen täsmentää työsuojeluviranomaisen valvontatoimivaltaa koskevaa sääntelyä.

2.5.2.2 Työsuojeluviranomaisen valvontakeinojen riittävyys

Työsuojelun valvontalain 13 §:n 3 momentissa on tyhjentävästi lueteltu asiat, joista kehoitus voidaan antaa. Kehotus voidaan antaa asiassa, joka koskee yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettua syrjinnän kieltoa, vastatoimien kieltoa tai syrjivän työpaikkailmoittelun kieltoa taikka yhdenvertaisuuslain 7 §:n 2 momentissa tarkoitettua velvollisuutta laatia suunnitelma yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja 7 §:n 3 momentissa tarkoitettua henkilöstön edustajien tiedonsaantioikeutta. Kehotusta ei nykyisellään voi antaa yhdenvertaisuuslain 7 §:n 1 momentissa säädetystä työnantajan yleisestä velvollisuudesta arvioida ja edistää yhdenvertaisuutta. Myöskään työsuojeluviranomainen ei voi asiassa tehdä velvoittavaa päätöstä, sillä velvoittava päätös voidaan tehdä vain asiasta, josta voidaan antaa valvontalain 13 §:n nojalla kehoitus.

Työsuojeluviranomainen valvoo yhdenvertaisuuslain 7 §:ssä säädettyä työnantajan velvollisuutta edistää yhdenvertaisuutta asiakkaan aloitteesta tai viranomaisaloitteisesti. Tarkastuksella tarkastaja selvittää, miten yhdenvertaisuuden toteutumista on arvioitu ja onko työnantaja arvioinnin perusteella edistänyt yhdenvertaisuutta työpaikalla. Työpaikalla, jossa on vähintään 30 työntekijää, tarkastaja selvittää, onko työnantajalla suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi.

Työsuojeluviranomaisen valvontatoiminnassa on tunnistettu tarve antaa kehoitus myös yhdenvertaisuuslain 7 §:n 1 momentissa säädetystä työnantajien yleisestä velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuutta, silloin kun tarkastuksella havaitaan merkittäviä puutteita yhdenvertaisuuden toteutumisessa. Ongelmallisena on pidetty erityisesti sitä, että kehoitusta ei voi antaa yhdenvertaisuuslain 7 §:n 1 momentin velvollisuudesta arvioida, miten yhdenvertaisuus työpaikalla toteutuu, vaikka arvioinnilla on keskeinen merkitys sille, että työnantaja tunnistaa, minkälaiset työpaikan yhdenvertaisuuden edistämisen tarpeet ovat ja mitkä syrjintäperusteet ovat työpaikalla merkityksellisiä.

Tarkastaja ei voi valvonnassa työnantajan puolesta tunnistaa merkityksellisiä syrjintäperusteita eikä arvioida työpaikan kehittämistarpeita. Ilman työnantajan toteuttamaa yhdenvertaisuustilanteen arviointia ei käytännössä voida tehokkaasti valvoa, onko työnantaja edistänyt yhdenvertaisuutta tarkoituksenmukaisilla ja oikeasuhteisilla keinoilla. Ainoa käytettävissä oleva valvontakeino on tällöin työnantajalle annettava toimintaohje. Jos työnantaja ei noudata annettua toimintaohjetta arvioinnin tekemisestä, ei voida edetä kehotukseen ja sitä kautta tarvittaessa työsuojeluviranomaisen velvoittavaan päätökseen. Toimintaohje on myös ainoa valvontakeino tilanteissa, joissa työpaikalla on tunnistettu olennaisia yhdenvertaisuuden edistämisen tarpeita, mutta työnantaja on laiminlyönyt ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin näiden osalta.

Asia näyttäytyy valvonnassa ongelmallisena myös niillä työpaikoilla, joilla on oltava yhdenvertaisuussuunnitelma. Tällöin kehoitus voidaan nykyisellään antaa 7 §:n 2 momentissa tarkoitusta velvollisuudesta laatia yhdenvertaisuussuunnitelma. Valvonnan näkökulmasta näyttäytyy kuitenkin puutteellisena, ettei kehotusta voida tällöin antaa nimenomaan myös arvioinnin tekemisestä, kun yhdenvertaisuussuunnitelman sisältö määräytyy yhdenvertaisuustilanteen arvioinnin perustella. Toimintaohjetta voimakkaammat valvontakeinot rajautuvat käytännössä suunnitelman olemassaoloon, eivätkä kohdistu siihen, että työnantaja aktiivisesti edistäisi yhdenvertaisuutta ja kehittäisi aidosti syrjimättömiä työoloja ja toimintatapoja.

Nykytilan ongelmana voidaan siten pitää sitä, että yhdenvertaisuuslain 7 §:n 1 momentin osalta toimintaohje on ainoa käytettävissä oleva valvonnan keino epäkohdan korjaamiseksi.

2.5.3 Syrjintäasian vieminen lautakuntaan ilman nimettyä asianomistajaa

Yhdenvertaisuuslain 21 §:n 2 momentin mukaan se, joka katsoo joutuneensa syrjityksi tai vastatoimien kohteeksi, voi saattaa syrjintää tai vastatoimia koskevan asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi 20 §:n 3 momentissa säädettyjä toimenpiteitä varten. Tällaisen asian voi edellä tarkoitettun asianomistajan suostumuksella saattaa lautakunnan käsiteltäväksi myös yhdenvertaisuusvaltuutettu tai yhdenvertaisuutta edistävä yhteisö.

Yhdenvertaisuuslain 21 §:n 2 momentin nykyinen muotoilu edellyttää käytännössä, että yhdenvertaisuusvaltuutettu voi nimetä asianomistajan, eli syrjinnän uhrin, jotta voi viedä asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi. Korkein hallinto-oikeus on 28.12.2020 antamissaan vuosipäätöksissä KHO 2020:159 ja KHO 2020:160 katsonut, ettei yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voi antaa kieltopäätöstä asiassa, jossa ei ole asianomistajaa. Siten yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta ei voi puuttua yhdenvertaisuuslaissa kiellettyyn syrjintään, jossa ei ole nimettävissä tiettyä asianomistajaa.

Tasa-arvolain 20 §:n mukaan tasa-arvovaltuutettu voi saattaa tasa-arvolain syrjinnän ja vastatoimien kiellon sekä syrjivän ilmoittelun kiellon vastaista menettelyä koskevan asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi. Tasa-arvolaissa ei ole mainintaa asianomistajan suostumuksesta, ja säännöstä on tulkittu siten, ettei asian vieminen lautakuntaan edellytä tietyn asianomistajan nimeämistä. Siten tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain valvontajärjestelmät eroavat tältä osin toisistaan.

EU-tuomioistuimien tapauksessa Firma Feryn katsonut, että rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta annetussa neuvoston direktiivissä (2000/43/EY, syrjintädirektiivi) tarkoitettua välitöntä syrjintää on se, että työnantaja ilmoittaa julkisesti, ettei hän ota palvelukseensa tiettyä etnistä alkuperää tai rotua olevia työntekijöitä. Tällaisen välittömän syrjinnän olemassaolo ei tuomioistuimen mukaan edellytä, että asiassa voidaan yksilöidä henkilö, joka väittää joutuneensa tällaisen syrjinnän kohteeksi.

Lisäksi tuomioistuin totesi, että syrjintädirektiivin täytäntöön panemiseksi annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen sovellettavien seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia myös niissä tilanteissa, joissa ei ole olemassa yksilöitävissä olevaa uhria. (Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding vastaan Firma Feryn NV, C-54/07, EU:C:2008:397, kohta 23-28 ja 35-40)

Myös kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (CERD-sopimus) täytäntöönpanoa valvova rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea (CERD-komitea) on arvioinut ihmisryhmään kohdistuvaa syrjintää. Komitea arvioi ratkaisussaan asiassa Murat v. Tanska (valitus nro. 40/2007, ratkaisu 8.8.2007) ammattikoulun käytäntöä, jossa työharjoittelupaikkojen haussa koulussa sivuutettiin työnantajan toiveen mukaisesti tiettyä alkuperää olevat opiskelijat. Komitea totesi, että tällaisen järjestelmän olemassaolo itsessään johti siihen, että kaikkia ”alkuperältään ei-tanskalaisia” opiskelijoita, jotka jossain vaiheessa opintojaan täyttäisivät muutoin vaatimukset harjoittelulle, voitiin pitää CERD-sopimuksessa kielletyn syrjinnän uhreina.

Kysymys asian viemisestä lautakuntaan liittyy myös edellä kohdassa 2.4 kuvattuun kysymyksen häirinnän määritelmästä. Aidosti yhdenvertaiset- tutkimuksessa on todettu, että häirinnän määritelmän laajentaminen koskemaan ihmisryhmää edellyttäisi käytännössä myös sitä, että yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi mahdollisuus viedä asioita yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan ilman nimettyä uhria. (Aidosti yhdenvertaiset - Yhdenvertaisuuslain arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:50, s. 156)

Edellä kuvatun perusteella olisi perusteltua tarkistaa yhdenvertaisuuslain säännöksiä koskien asian viemistä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan siten, että yhdenvertaisuusvaltuutettu ja yhdenvertaisuutta edistävä yhteisö voisi viedä lautakuntaan myös sellaisen syrjintäasian, jossa ei voida yksilöidä yksittäistä asianomistajaa.

2.5.4 Yhdenvertaisuuslain valvontasäännösten soveltaminen tuomioistuimiin ja muihin lainkäyttöelimiin

Yhdenvertaisuuslain 18 §:n mukaan eduskuntaan ja eduskunnan toimielimiin lain säännöksiä valvonnasta sovelletaan vain, kun kysymys on eduskunnan tai sen toimielimen toiminnasta viranomaisena tai työnantajana. Lain säännöksiä valvonnasta ei sovelleta tasavallan presidentin, valtioneuvoston yleisistunnon, tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöelinten eikä valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaan. Yhdenvertaisuuslain esitöissä todetaan, että soveltamisalarajauksella on tarkoitettu viitata ainoastaan tuomioistuinten lainkäyttötoimintaan, mutta ei esimerkiksi toimintaan työnantajana (HE 19/2014 vp, s. 84).

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussa KHO:2019:155 tulkinnut kyseistä valvontaa koskevaa säännöstä tilanteessa, jossa on ollut käytännön järjestelyistä korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden avoimien ovien päivänä. Korkein hallinto-oikeus on tuolloin katsonut, että yhdenvertaisuuslain 18 §:n 3 momentin tarkoituksena on rajata yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettua valvontatoimivallan ulkopuolelle tuomioistuinten sellaiset toimet, jotka liittyvät niiden erityiseen tehtävään tuomiovallan käyttäjinä. Sen sijaan korkeimman hallinto-oikeuden tulkinnan mukaan valvontatoimivaltuutta ei ole rajattu suhteessa muuhun sellaiseen toimintaan, jota tuomioistuimet järjestävät muiden viranomaisten tapaan esimerkiksi oman toimintansa esittelemiseksi yleisölle. Perustuslain 3 §:n 3 momentissa säädetyn tuomioistuinten riippumattomuuden turvaaminen ei korkeimman hallinto-oikeuden mukaan edellytä, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tai muiden yhdenvertaisuuslain valvontaviranomaisten valvontatoimivallan rajaus tulisi ulottaa koskemaan tuomioistuinten kaikkea toimintaa ja siten tuomioistuinten lainkäyttötoimintaa laajemmalle. Mainituissa tapauksessa kyse on ollut käytännön järjestelyistä

korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden avoimien ovien päivänä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei kyseisessä tapauksessa kyseessä olleella toiminnalla ole sellaista yhteyttä tuomioistuimien lainkäyttötoimintaan, että sitä voitaisiin pitää yhdenvertaisuuslain 18 §:n 3 momentissa tarkoitettuna, yhdenvertaisuuslain valvontaa koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle jäävänä tuomioistuimen toimintana.

Ottaen huomioon edellä kuvatun korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun, olisi perusteltua muuttaa yhdenvertaisuuslain 18 §:n sanamuotoa siten, että siitä ilmenisi, että lain valvontaa koskevia säännöksiä sovelletaan myös tuomioistuimiin ja muihin lainkäyttöelimiin asioissa, joissa ei ole kyse niiden lainkäyttötoiminnasta.

2.5.5 Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan kokoonpanoa ja menettelyä koskeva sääntely

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan kokoonpanosta ja menettelystä säädetään yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetussa laissa (1327/2014). Lautakunnan tehtävistä yhdenvertaisuuslain valvontaviranomaisena säädetään yhdenvertaisuuslaissa. Tarkempia säännöksiä asian valmistelusta ja käsittelystä sekä lautakunnan toiminnan järjestämisestä on lautakunnan työjärjestyksessä.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain 2 §:n mukaan lautakunnassa on puheenjohtaja, joka voi olla päätoiminen, ja lisäksi vähintään 13 sivutoimista muuta jäsentä. Puheenjohtajan ja vähintään seitsemän sivutoimisen jäsenen tulee olla lainoppineita. Lautakunnan jäsenet ja varajäsenet sekä puheenjohtajan nimittää lain 4 §:n mukaan valtioneuvosto neljäksi vuodeksi kerrallaan. Valtioneuvosto määrää yhden lainoppineista jäsenistä lautakunnan varapuheenjohtajaksi, joka puheenjohtajan estyneenä ollessa käyttää puheenjohtajalle säädettyä toimivaltaa.

Lautakunnan puheenjohtaja ja muut jäsenet sekä lautakunnan henkilöstö ovat lain 9 §:n mukaan rikosoikeudellisessa virkavastuussa heidän hoitaessaan tehtäviä lautakunnassa. Edelleen 9 §:n mukaan lautakunnan puheenjohtajaan ja muihin jäseniin sekä lautakunnan esittelijään sovelletaan oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 13 luvun säännöksiä tuomarin esteellisyydestä. Lautakunnan työjärjestyksen mukaan lautakunnan tai sen jaoston jäsenen tai varajäsenen tulee hyvissä ajoin ennen istuntoa ilmoittaa esteestään lautakunnan puheenjohtajalle sekä pääsihteerille tai asian esittelijälle. Esteellinen ei saa osallistua asian valmisteluun tai käsittelyyn taikka olla läsnä asiaa käsiteltäessä.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain 6 ja 7 §:ssä säädetään lautakunnan ratkaisukokoonpanoista. Lain 6 §:n mukaan lautakunta toimii jakautuneena jaostoihin, joihin kuuluvat jaoston puheenjohtajana toimiva lautakunnan puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja sekä neljä muuta jäsentä, joista kahden on oltava lainoppineita. Lautakunnan jaosto on lain 8 §:n mukaan päätösvaltainen täysilukuisena. Lain 7 §:n mukaan lautakunnan täysistunnossa, johon kuuluvat lautakunnan puheenjohtaja ja jäsenet, ratkaistaan periaatteellisesti merkittävät ja laajakantoiset asiat. Puheenjohtaja päättää asian käsittelemisestä täysistunnossa. Erityisestä syystä jaosto voi kuitenkin siirtää sen käsiteltävänä olevan asian täysistunnon ratkaistavaksi. Lain 8 §:n mukaan lautakunnan täysistunto on päätösvaltainen, kun läsnä ovat kokouksen puheenjohtaja sekä vähintään puolet muista jäsenistä.

Lautakunnan päätöksiin haetaan muutosta hallintotuomioistuimessa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisesti. Asian lautakunnassa vireille pannut saa vaatia oikaisua puheenjohtajan päätökseen asian tutkimatta jättämisestä tai vaatimuksen hylkäämisestä.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa annetun lain 11 §:n mukaan lautakunta ei ota tutkittavaksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa vireillä olevaa asiaa.

Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen valmistelun aikana yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on tuonut esiin muutostarpeita lautakuntaa koskevassa sääntelyssä. Sääntelytarpeet ovat liittyneet muun muassa epätarkoituksenmukaisiksi koettuihin jaostojen kokoonpanoihin ja täysistuntoon. Sääntelytarpeita on esitetty myös koskien lautakunnan mahdollisuutta jättää vanhoja asioita koskevia hakemuksia tutkimatta sekä lautakunnan jäsenten sidonnaisuuksista ilmoittamista.

2.6 Hyvitys

2.6.1 Kansallinen lainsäädäntö

Yhdenvertaisuuslain 23 §:n mukaan syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutuneella on oikeus saada hyvitys siltä viranomaiselta, työnantajalta tai koulutuksen järjestäjältä taikka tavaroiden tai palveluiden tarjoajalta, joka on yhdenvertaisuuslain vastaisesti syrjinyt häntä tai kohdistanut häneen vastatoimia. Hyvityksen tarkoituksena on hyvittää syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutuneeseen kohdistettu loukkaus. Siten oikeus saada hyvitystä ei riipu esimerkiksi siitä, onko syrjinnästä tai vastatoimista aiheutunut vahinkoa. Toisin kuin vahingonkorvauksen kohdalla, hyvityksen tuomitseminen ei myöskään edellytä sen arvioimista, onko lainvastainen menettely ollut tahallista tai tuottamuksellista (HE 19/2014 vp, s. 89). Hyvityksen saaminen ei yhdenvertaisuuslain 23 §:n 2 momentin mukaan estä saamista korvausta vahingonkorvauslain (412/1974) tai muun lain mukaan.

Hyvitystä on yhdenvertaisuuslain 26 §:n mukaan vaadittava käräjäoikeudessa, ja sitä koskevat kanteet käsitellään riita-asioina. Hyvitystä voi myös vaatia syrjintäasiaa koskevan rikosasian käsittelyn yhteydessä. Hyvitystä on yhdenvertaisuuslain 26 §:n 2 momentin mukaan vaadittava kahden vuoden kuluessa syrjivästä tai vastatoimien kiellon vastaisesta menettelystä. Työhönototilanteissa määräaika on kuitenkin yksi vuosi siitä, kun syrjäytetty työnhakija on saanut tiedon valintapäätöksestä.

Yhdenvertaisuuslain 24 §:n mukaan hyvityksen tulee olla oikeudenmukaisessa suhteessa teon vakavuuteen. Teon vakavuutta arvioidaan ottamalla huomioon rikkomuksen laatu, laajuus ja kesto. Hyvitystä määrittäessä on myös otettava huomioon mahdollinen samasta teosta muun lain nojalla henkilöön kohdistuvan loukkauksen vuoksi tuomittu tai maksettavaksi määrätty korvaus. Hyvitystä voidaan lisäksi kohtuullistaa tai se voidaan jättää määräämättä, jos hyvitys muodostuisi kohtuuttomaksi ottaen erityisesti huomioon kieltoa rikkoneen pyrkimykset estää tai poistaa menettelyn vaikutukset ja kiellon rikkojan taloudellinen asema.

Nykyisen yhdenvertaisuuslain säätämisen yhteydessä eduskunnassa on käyty keskustelua muun muassa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan mahdollisuudesta määrätä hyvitystä. Perustuslakivaliokunta katsoi tuolloin lausunnossaan, että syrjintää kokeneiden käytössä tulisi olla matalan kynnyksen oikeusturvakanavia, joiden kautta asiaa voitaisiin selvittää ja päättää mahdollisesta hyvityksestä ilman korkeaa kuluriskiä ja pitkiä käsittelyaikoja. Perustuslakivaliokunta ilmoitti pitävänsä tärkeänä, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta selvittäisi mahdollisuudet käsitellä hyvitystä koskevat asiat ensiasteena yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa (PeVL 31/2014 vp, s. 10). Työelämä- ja tasa-arvolautakunta totesi yhdenvertaisuuslakia koskeneessa mietinnössään, että hyvityksessä on kyse merkittävästä taloudellisesta seuraamuksesta. Mikäli yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle annettaisiin toimivalta päättää hyvityksen määräämisestä, tulisi valiokunnan mukaan seuraamuksen merkittävyyden vuoksi muun muassa lauta-

kunnan kokoonpanoa, sen jäsenten oikeusasemaa ja lautakunnan menettelysääntöjä arvioida oikeudenmukaisen menettelyn turvaamiseksi kokonaisvaltaisesti uudestaan. Lisäksi tulisi arvioida, miten tällainen muutos vaikuttaisi lautakunnan työmäärään ja resurssien tarpeeseen. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta totesi pitävänsä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaa tärkeänä matalan kynnyksen oikeusturvakanavana syrjinnän kohteeksi joutuneelle ja totesi, että tuomioistuinmenettelyyn verrattuna matalan kynnyksen oikeusturvaelin on myös valtiontaloudellisesti tarkoituksenmukainen. Valiokunnalla ei kuitenkaan ollut käytettävissä olevan ajan ja resurssien puitteissa mahdollisuuksia selvittää hyvityksen määräämistä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa, vaan valiokunta totesi, että muutos tulee tältä osin selvittää erikseen. (TyVM 11/2014 vp, s. 8) Sitten työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on tasa-arvovaltuutetun vuoden 2022 eduskuntakertomuksesta antamassaan mietinnössä yhtynyt tasa-arvovaltuutetun näkemykseen siitä, että hyvitysmahdollisuuden lisäämistä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivaltuuksiin myös sukupuolisyrittäviä koskeissa asioissa tulisi selvittää, ja katsonut, että myös tasa-arvokysymyksissä syrjintää kokeneilla tulee olla käytettävissään matalan kynnyksen vaihtoehto hyvityksen hakemiseksi (TyVM 8/2022 vp, s. 5). Kannanottoehdotuksessaan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on ehdottanut eduskunnan edellyttävän, että valtioneuvosto muun muassa selvittää syrjinnän uhrien oikeussuojan vahvistamiseksi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan kehittämisen matalan kynnyksen oikeussuojaelimeksi, joka voi määrätä maksettavaksi hyvitystä (TyVM 8/2022 vp, s. 11).

2.6.2 Yhdenvertaisuusasiat tuomioistuimissa ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa

VN TEAS- tutkimuksessa Aidosti yhdenvertaiset on selostettu tuomioistuinratkaisuja hyvityksen myöntämisestä. Tutkimuksessa on kuvattu muun muassa käräjäoikeuksissa vuosina 2015–2019 käsiteltyjä, yhdenvertaisuuslakia ja tasa-arvolakia koskeneita riita-asioita. Näitä asioita oli mainittuna aikana käräjäoikeuksissa yhteensä 172, joista yhdenvertaisuuslakia koskevia asioita oli 69. Käsitellyistä asioista 33 oli sellaisia, jotka koskivat yhdenvertaisuuslakia ja sijoituivat aikaan uuden yhdenvertaisuuslain voimaantulon jälkeen. Lisäksi yhdessä tapauksessa sovellettiin sekä yhdenvertaisuuslakia että tasa-arvolakia. (Aidosti yhdenvertaiset - Yhdenvertaisuuslain arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:50, s. 61)

Kaikista yhdenvertaisuuslakia koskeneista käräjäoikeuskanteista tarkasteluaikana hyväksyttiin osittain tai kokonaan 11 ja hylättiin 24. Sovintoon päästiin 13 asiassa ja asia päättyi muutoin, esimerkiksi tutkimatta jättämiseen, 21 tapauksessa. Uutta yhdenvertaisuuslakia koskevista asioista hyväksyttyjä kanteita oli kaksi, ja lisäksi hyväksyttiin yksi kanne, jossa sovellettiin sekä yhdenvertaisuuslakia että tasa-arvolakia. Kantaja peruutti kanteen 14 yhdenvertaisuuslakia koskevassa tapauksessa ja asia päättyi sovintoon 10 tapauksessa. Kanteista hylättiin neljä ja kolmessa tapauksessa annettiin muu ratkaisu, kuten asian tutkimatta jättäminen toimivaltaan kuulumattomana (Aidosti yhdenvertaiset - Yhdenvertaisuuslain arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:50, s. 61).

Tutkimuksessa on eritelty hyvityksen määräämistä ainoastaan niissä asioissa, joissa sovellettiin uutta yhdenvertaisuuslakia. Näistä tapauksista hyvitystä vaadittiin seitsemässä asiassa ja sitä tuomittiin maksettavaksi kahdessa asiassa. Lisäksi hyvitystä tuomittiin maksettavaksi yhdessä asiassa, jossa sovellettiin sekä yhdenvertaisuuslakia että tasa-arvolakia. Yhdenvertaisuuslain perusteella tuomitut hyvitykset olivat määrältään 5 500 ja 8 000 euroa ja yksi yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain perusteella tuomittu hyvitys oli 10 000 euroa. Tasa-arvolakia koskeneissa asioissa hyvitykset olivat määrältään kahdessa tapauksessa 10 000 euroa, yhdessä tapauksessa 14 000 euroa ja yhdessä 60 000 euroa. Sovintoon päättäneistä tapauksista oli varsin vähän tietoa siitä, millaisista hyvitysmääristä oli mahdollisesti sovittu. Yhdenvertaisuuslakia koskeneissa tapauksissa hyvityksen määräksi oli sovittu yhdessä tapauksessa 1 800 euroa ja toisessa 15 000 euroa, tasa-arvolakia koskeneissa asioissa tiedossa olleet hyvitysten määrät olivat 4 000 euroa

ja 7 000 euroa. (Aidosti yhdenvertaiset - Yhdenvertaisuuslain arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:50, s. 62)

Raportissa kuvattiin lyhyesti myös hovioikeuksien tuomioita. Useimmissa tapauksissa hovioikeus ei myöntänyt jatkokäsittelylupaa tai käräjäoikeuden ratkaisua ei muutettu. Silloin, kun käräjäoikeuden ratkaisua muutettiin, muutos koski yleensä vain vahingonkorvauksen, oikeudenkäyntikulujen korvaamisen tai hyvityksen määrää. Niissä asioissa, joissa hyvitystä tuomittiin maksettavaksi, hyvityksen määrä oli 5 000 euroa. (Aidosti yhdenvertaiset - Yhdenvertaisuuslain arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:50, s. 65)

Raportissa tarkasteltiin myös rikosasioita. Raportin mukaan vuosina 2015—2018 syyksiluettuja syrjintärikoksia oli vuosittain 5—12 ja kiskonnan tapaisia työsyRJintärikoksia 2—8. Syyksiluettuja työsyRJintärikoksia oli 30 vuonna 2015, sen jälkeen vuosina 2016—2018 vuosittain 8—18. Lisäksi syyksilukevia tuomioita kiihottamisesta kansanryhmää vastaan oli yksi vuonna 2015, viisi vuonna 2016, 16 vuonna 2017 ja 36 vuonna 2018. Raportin mukaan rikosasioiden yhteydessä ei läheskään aina vaadittu hyvitystä, ja hyvitystä oli tarkastelluissa asioissa määrätty vain muutamia kertoja. Rikosasioiden yhteydessä määrättyt hyvitykset olivat usein pienempiä kuin riita-asioiden yhteydessä tuomitut, vaihdellen 1000 – 8 000 euron välillä. Hyvityksen ohella tai sijasta rikosasioiden yhteydessä oli tuomittu myös vahingonkorvausta, joka oli usein määrältään hyvitystä pienempi (noin 500 – 1000 euroa). (Aidosti yhdenvertaiset - Yhdenvertaisuuslain arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:50, s. 67-70)

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on vuosina 2016-2020 antanut ratkaisun yhteensä 335 asiassa. Kaikki tapaukset ovat koskeneet yhdenvertaisuuslakia. Lautakunta on tänä aikana antanut kieltopäätöksen yhteensä 101 asiassa ja asettanut uhkasakon 42 asiassa. Uhkasakot ovat vaihdelleet suuruudeltaan 500-100 000 euron välillä. Vuosittain lautakunta on hylännyt hakemuksen 53-83% asioista.

2.6.3 EU-sääntely

Yhdenvertaisuuslailla on toimeenpantu rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta annettu neuvoston direktiivi eli syrjintädirektiivi sekä yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista annettu neuvoston direktiivi (2000/78/EY, työsyRJintädirektiivi). Molemmat direktiivit edellyttävät jäsenvaltioita varmistamaan, että direktiivien mukaisten velvoitteiden täytäntöönpanoon tarkoitettut oikeudelliset ja/tai hallinnolliset menettelyt, mukaan lukien jäsenvaltioiden aiheellisina pitämät sovittelumenettelyt, ovat - myös sen työsuhteen päätyttyä, jossa syrjinnän väitetään tapahtuneen - kaikkien niiden henkilöiden käytettävissä, jotka katsovat tulleen kohdelluiksi väärin sen vuoksi, että heihin ei ole sovellettu yhdenvertaisen kohtelun periaatetta (syrjintädirektiivi 7 artikla, työsyRJintädirektiivi 9 artikla). Syrjintädirektiivin 13 artikla edellyttää jäsenvaltioita määräämään elimen tai elimiä, joiden tehtävänä on edistää kaikkien ihmisten yhdenvertaista, rotuun tai etniseen alkuperään perustuvasta syrjinnästä vapaata kohtelua. Direktiivit lisäksi edellyttävät jäsenvaltioita säätämään direktiivien mukaisesti annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista sekä toteuttamaan kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että niitä sovelletaan. Seuraamusten, joihin saattaa kuulua korvausten maksaminen uhrille, on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia (syrjintädirektiivi 15 artikla, työsyRJintädirektiivi 17 artikla).

Euroopan unionin tuomioistuin on syrjintädirektiiviä koskevassa ratkaisukäytännössään todennut, että 15 artiklassa asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus sisällyttää sisäiseen oikeusjärjestykseen direktiivin tavoitteen saavuttamiseksi riittävän tehokkaita toimenpiteitä ja varmistua siitä, että näihin toimenpiteisiin voidaan tehokkaasti vedota kansallisissa tuomioistuimissa, jotta

oikeussuoja on todellista ja tehokasta. Jäsenvaltioille jätetään kuitenkin vapaus valita eri vaihtoehtoja, jotka soveltuvat kyseisen tavoitteen saavuttamiseen. Seuraamusten on ankaruudeltaan oltava oikeassa suhteessa niillä rangaistavien loukkausten vakavuuteen nähden, ja niillä on erityisesti varmistettava todellinen varoittava vaikutus yleistä suhteellisuusperiaatetta kuitenkin noudattaen. Kun syrjinnän tapahtuminen on todettu ja toimenpiteenä käytetään rahallista hyvitystä, tällaisen hyvityksen on oltava sillä tavoin riittävä, että sillä kyetään täysin korvaamaan kyseessä olevasta syrjinnästä todellisuudessa kärsityt vahingot sovellettavien kansallisten oikeussääntöjen mukaan. Puhtaasti vertauskuvallista seuraamusta ei voida pitää yhteensoveltuvana direktiivin asianmukaisen ja tehokkaan täytäntöönpanon kanssa. Direktiivin 7 artiklan mukaisten menettelyjen tarkoituksena on tuomioistuimen mukaan sekä se, että jokainen, joka katsoo joutuneensa rotuun tai etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän kohteeksi, voi vedota yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen perustuviin oikeuksiin, että se, että kyseisen periaatteen noudattaminen varmistetaan. Tästä seuraa tuomioistuimen mukaan se, että kyseisen henkilön on voitava saada tuomioistuin lausumaan niiden oikeuksien mahdollisesta loukkauksesta, joiden noudattaminen tällaisilla menettelyillä pyritään turvaamaan, jos vastaaja ei tunnusta väitettyä syrjintää. Pelkkä rahamäärän maksaminen ei voi taata sellaisen henkilön tehokasta oikeussuojaa, joka vaatii sen toteamista, että hänen kyseiseen direktiiviin perustuvaa oikeuttaan yhdenvertaiseen kohteluun on loukattu. Näin on tuomioistuimen mukaan erityisesti siinä tapauksessa, että kyseisen henkilön ensisijainen intressi ei ole taloudellinen, vaan hän pyrkii siihen, että niiden tekojen, joista vastaajaa moititaan, todenperäisyys todetaan ja ne luonnehditaan oikeudellisesti. Tuomioistuin ei ole katsonut pelkän rahamäärän maksamista koskevan velvollisuuden myöskään takaavan tosiasiallista varoittavaa vaikutusta niin, että syrjintään syyllistyneitä kannustettaisiin olemaan toistamatta syrjivää menettelyään ja siten estettäisiin hänen syyllistymisensä syrjintään vastaisuudessa, jos vastaaja kiistää kaiken syrjinnän, mutta maksaa vaaditun korvauksen, ja tällöin välttää sen, että kansallisen tuomioistuin toteaisi syrjinnän tapahtumisen. (Diskrimineringsombudsmannen v Braathens Regional Aviation AB, C-30/19, EU:C:2021:269, kohdat 37-49, ja siinä mainittu oikeuskäytäntö)

Euroopan komissio antoi kesällä 2018 suosituksen tasa-arvoelimiä koskevista normeista (Komission suositus (EU) 2018/951, annettu 22 päivänä kesäkuuta 2018, tasa-arvoelimiä koskevista normeista). Suosituksessa muun muassa todetaan, että jäsenvaltioiden olisi otettava huomioon, että uhrien avustamiseen voi kuulua suositusten antaminen tai, jos se on sallittua kansallisessa lainsäädännössä, oikeudellisesti sitovien päätösten antaminen yksittäisissä tai kollektiivisissa syrjintätapauksissa sekä niiden seuranta täytäntöönpanon varmistamiseksi. Jos tasa-arvoelimiillä on toimivalta antaa sitovia päätöksiä, jäsenvaltion olisi suositeltavaa antaa niille toimivalta määrätä myös riittäviä, tehokkaita ja oikeasuhteisia seuraamuksia. Edelleen suosituksessa todetaan, että tasa-arvoelimille annettujen toimivaltuuksien käyttöön olisi sovellettava asianmukaisia suojatoimia, mukaan lukien tarvittaessa tehokkaat oikeussuojakeinot ja oikeudenmukainen menettely. Jos tasa-arvoelimiillä on toimivalta antaa sitovia päätöksiä, erityisesti oikeus hakea tasa-arvoelinten sitoviin päätöksiin muutosta tuomioistuimissa olisi suosituksen mukaan vahvistettava erikseen kansallisessa lainsäädännössä.

2.6.4 Kansainväliset ja alueelliset ihmisoikeusvelvoitteet ja -sitoumukset sekä ihmisoikeusmekanismit

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7 ja 8/1976; KP-sopimus) sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 6/1976; TSS-sopimus) mukaan kyseisissä yleissopimuksissa tunnustetut oikeudet taataan kaikille ilman minkäänlaista syrjintää. Lisäksi KP-sopimuksen 26 artiklassa on erillinen säännös yhdenvertaisuudesta, jonka mukaan kaikki ihmiset ovat oikeudellisesti yhdenvertaisia ja oikeutettuja ilman minkäänlaista syrjintää yhtäläiseen lain suojaan. Sopimuksen 26 artikla edellyttää, että lain tulee kieltää kaikki syrjintä ja taata kaikille

henkilöille yhtäläinen ja tehokas suojelu rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää vastaan. KP-sopimuksen 2 artiklan 3 kohdan mukaan jokainen sopimusvaltio sitoutuu a) varmistamaan, että jokaisella henkilöllä, jonka yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on käytettävissään tehokas oikeuskeino, vaikka loukkauksen olisivat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt, b) varmistamaan, että se joka turvautuu sellaiseen oikeuskeinoon, saa oikeutensa ratkaistuksi toimivaltaisen oikeudellisen, hallinnollisen tai lakiasäättävän viranomaisen tai muun valtion oikeusjärjestyksen mukaan toimivaltaisen viranomaisen toimesta, sekä kehittämään oikeuskeinojen käyttömahdollisuuksia; ja c) varmistamaan, että toimivaltaiset viranomaiset panevat täytäntöön sellaisten oikeuskeinojen perusteella annetut päätökset.

TSS-sopimuksen täytäntöönpanoa valvova taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea (TSS-komitea) on yleiskommentissaan nro 20 koskien syrjimättömyyttä taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien suhteen todennut, että kansallisten elinten tulisi käsitellä syrjintää koskevat väitteet viipymättä, riippumattomasti ja itsenäisesti. Elin-ten tulisi käsitellä myös väitteet yksityisten toimijoiden harjoittamasta syrjinnästä. Näillä elimillä tulisi myös olla toimivalta määrätä tehokkaista oikeussuojakeinoista, kuten vahingonkorvauksesta, hyvityksestä, syrjinnän toistumisen estämisestä sekä julkisesta anteeksipyyntöstä. Sopimusvaltioiden tulee varmistaa, että nämä toimenpiteet pannaan toimeen tehokkaasti. (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 20, Non-discrimination in economic, social and cultural rights (Article 2(2) of the ICESCR), UN Doc E/C.12/GC/20 (2009))

Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa (SopS 37/1970) edellytetään jäsenvaltioita takaamaan jokaiselle tuomiovaltansa piirissä olevalle tehokas suoja ja oikeuskeinot jokaista rotusyrjintänä pidettävää tekoa vastaan, joka yleissopimuksen vastaisesti loukkaa asianomaisen ihmisoikeuksia ja perusvapauksia, sekä oikeus hakea näissä tuomioistuimissa mainitunlaisen syrjinnän aiheuttamasta vahingosta oikeudenmukaista ja riittävää korvausta tai hyvitystä (6 artikla). Yleissopimusta valvova rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea on todennut yleissuosituksessaan nro 26, että sopimuksen 6 artiklan mukainen oikeus hyvitykseen kielletystä syrjinnästä ei välttämättä toteudu pelkästään syrjintään syyllistyneen rankaisemisella, vaan tämän lisäksi tuomioistuinten ja muiden toimivaltaisten viranomaisten tulisi harkita rahallisen korvauksen määräämistä uhrin kärsimästä aineellisesta tai aineettomasta vahingosta. (General recommendation XXVI on article 6 of the Convention, annettu 24.3.2000)

Lasten oikeuksista tehtyä yleissopimusta valvova YK:n lasten oikeuksien komitea on yleissuosituksessaan nro 16 todennut, että valtioilla on velvollisuus yleisesti ehkäistä syrjintää yksityisessä toiminnassa sekä varmistaa oikeussuojakeinot, mikäli syrjintää tapahtuu (Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 16, State obligations regarding the impact of the business sector on children's rights, UN Doc CRC/C/GC/16 (2013)).

Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen (SopS 18 ja 19/1990; sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna SopS 71 ja 72/1994, SopS 85 ja 86/1998, SopS 8 ja 9/2005, SopS 6 ja 7/2005 sekä SopS 50 ja 51/2010; Euroopan ihmisoikeussopimus) 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka kyseisessä yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt. Yleissopimuksen 14 artikla edellyttää

takaamaan yleissopimuksessa tunnustetuista oikeuksista ja vapauksista nauttimisen ilman min-käänlaista syrjintää. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 12. lisäpöytäkirjan (SopS 8 ja 9/2005) 1 artiklassa on kaikkinaisen syrjinnän kieltö.

Euroopan rasismien ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio (European Commission against Racism and Intolerance, ECRI) on Euroopan neuvoston asettama elin, joka seuraa ihmisoikeus-tilannetta ja rasismia. ECRI suosittaa yleissuosituksessaan nro 7 koskien kansallista syrjinnän-vastaista lainsäädäntöä, että lainsäädännössä tulisi mahdollistaa helposti saavutettavat oikeudelliset ja/tai hallinnolliset prosessit, mukaan lukien sovintoprosessit kaikille syrjinnän uhreille. ECRI myös suosittaa, että lainsäädännössä on säännökset vaikuttavista, suhteellisista ja varoit-tavista seuraamuksista syrjintätapauksista, ja että näiden seuraamusten tulisi sisältää myös kor-vauksen maksaminen uhreille sekä aineellisesta että aineettomasta vahingosta.

ECRI on antanut vuonna 2017 yleissuosituksen yhdenvertaisuuselimistä (European Commis-sion against Racism and Intolerance (ECRI), revised General Policy Recommendation No 2: Equality Bodies to combat racism and intolerance at national level, CRI(2018) 06, annettu 7.12.2017). Suositus vastaa monilta osin Euroopan komission antamaa suositusta tasa-arvoeli-mistä. Suosituksessa todetaan, että mikäli yhdenvertaisuuselimille on annettu tehtäväksi tehdä päätöksiä, tähän tulisi kuulua muun ohella oikeudellisesti sitovien päätösten antaminen, jotka edellyttävät toimenpiteitä syrjinnän lopettamiseksi, täyden yhdenvertaisuuden toteutumiseksi ja syrjinnän ehkäisemiseksi. Lisäksi tehtävän tulisi sisältää tehokkaiden, oikeasuhtaisten ja varoit-tavien seuraamusten määräämisen, mukaan lukien korvauksen määrääminen aineellisesta ja ai-neettomasta vahingosta, sakkojen määräämisen sekä ratkaisun ja syrjintään syyllistyneen nimen julkaisemisen. Mikäli yhdenvertaisuuselimillä ei ole toimivaltaa antaa sitovia päätöksiä tai mää-rätä seuraamuksista, suosituksen mukaan elimen tulisi voida antaa ei-sitovia suosituksia lopet-taa syrjintää, saavuttaa yhdenvertaisuus ja estää syrjintä tulevaisuudessa, sekä varmistua suosi-tustensa noudattamisesta ja julkaista päätöksiään ja suosituksiaan. Lisäksi suositetaan, että yh-denvertaisuuselinten sitovista päätöksistä tulee voida valittaa tuomioistuimiin, että henkilöillä tulisi olla mahdollisuus valita, vievätkö asiansa yhdenvertaisuuselimeen vai tuomioistuimeen, ja että yhdenvertaisuuselimessä vireillä olevan menettelyn tulisi keskeyttää tuomioistuimeen viemisen määräajan kulumisen. Suosituksen liitteenä olevassa selitysmuistiossa todetaan, että päätöksiä tekevät yhdenvertaisuuselimet voivat olla luonteeltaan tuomioistuinten kaltaisia ja an-taa tuomioita ja päätöksiä, tai olla hallinnollisia viranomaisia ja antaa hallinnollisia ratkaisuja ja päätöksiä. Selitysmuistiossa todetaan, että olisi parempi, että päätöksiä tekevällä elimellä olisi toimivalta antaa sitovia päätöksiä kuin että se antaa ei-sitovia suosituksia. Lisäksi olisi suositel-tavaa, että elimillä olisi oikeus määrätä tehokkaista, oikeasuhtaisista ja varoittavista seuraamuk-sista.

Viimeisimmässä Suomea koskevassa väliseurantaraportissaan ECRI teki kaksi erityistä suosi-tusta, joiden täytäntöönpanoa se piti ensisijaisena. Toinen näistä suosituksista koski yhden-ver-taisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivaltaa. ECRI suositti, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvo-lautakunnalle annettaisiin valtuudet käsitellä työelämässä mihin tahansa perusteeseen eikä pel-kästään 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. (Suomea kos-keva raportti (viides raportointikierros), hyväksytty 18.6.2019, dokumentti CRI(2019)38) Tar-kastellessaan väliseurantaraportin suositusten toimeenpanoa ECRI totesi, ettei näitä suosituksia oltu pantu täytäntöön. (ECRI conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Finland, subject to interim follow-up, hyväksytty 7.12.2021, julkaistu 3.3.2022)

2.6.5 Nykytilan arviointi

Tutkimustiedon perusteella hyvitystä yhdenvertaisuuslain syrjinnän tai vastatoimien kiellon rikkomisesta vaaditaan käräjäoikeudessa varsin harvoin. Hyvityskanteita on nostettu varsin vähän verrattuna myös esimerkiksi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan vietyihin asioihin. Aidosti yhdenvertaiset- tutkimuksen mukaan käräjäoikeuksissa ratkaistiin vuosina 2015-2019 yhteensä 69 yhdenvertaisuuslakiin perustuvaa riita-asiaa, kun taas yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta antoi vuosina 2016-2019 ratkaisun yhteensä 273 asiassa, joista 101 asiassa annettiin kieltopäätös. Määrien perusteella on pääteltävissä, että monessa tapauksessa, jossa epäillään syrjintää, asiaa ei viedä tuomioistuimeen hyvityksen vaatimista varten. Aidosti yhdenvertaiset- tutkimuksessa todetaan, että vaikuttaa siltä, että hyvitys ei ole saanut sellaista asemaa, jota sille oletettavasti yhdenvertaisuuslakia uudistettaessa kaavailtiin (Aidosti yhdenvertaiset - Yhdenvertaisuuslain arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:50, s. 152).

Yhtenä syynä tälle ilmiölle on esitetty korkeaksi koettua kynnystä viedä asia käräjäoikeuden ratkaistavaksi (mm. Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018, K 6/2018 vp; Aidosti yhdenvertaiset - Yhdenvertaisuuslain arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:50). Erityisesti kahden seikan on arvioitu nostavan kynnystä viedä syrjintäasia tuomioistuimeen. Ensinnäkin kysymys on oikeudenkäyntikuluista. Usein yksityishenkilö tarvitsee asiantuntevan lakimiehen auttamaan kanteen nostamisessa käräjäoikeudessa. Kuluriskiä kasvattaa se, että riita-asiaa kanteen hävinnyt osapuoli maksaa pääsäännön mukaan sekä omat että vastapuolen oikeudenkäyntikulut. Kanteen nostava henkilö voi joutua ottamaan riskin jopa suuremmista kuluista kuin mikä saatavissa oleva hyvitys mahdollisesti olisi.

Ongelmallisena on pidetty myös sitä, että mikäli osapuoli haluaisi kuluriskiä vähentääkseen hankkia lausunnon yhdenvertaisuusvaltuutetulta, tasa-arvovaltuutetulta tai työsuojeluviranomaiselta tai viedä asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan, saattaa laissa säädetty yhden tai kahden vuoden kanneaika kulua umpeen ennen ratkaisun saamista. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on eduskuntakertomuksessaan vuodelta 2018 kertonut vieneensä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan viisi tapausta, joiden kaikkien käsittely lautakunnassa on kestänyt vähintään vuoden. Aidosti yhdenvertaiset- tutkimuksessa yksi haastateltu kertoi tilanteen olevan erityisen haastava työn ketjutusta koskeissa tilanteissa. Nämä tilanteet rinnastuvat työhönottotilanteisiin, joissa kanneaika on yksi vuosi. Tutkimuksessa yksi haastateltu myös katsoi epävarmuuden prosessin kestosta ja lopputulemasta ylläpitävän työelämäosapuolten keskinäistä sovittelekäytäntöä. Haastateltu totesi, että tällä hetkellä epäviralliset sovinnot palvelevat kumpaakin osapuolta. Toisaalta tutkimuksessa tuotiin esiin, että työelämäosapuolten keskinäinen sovittelu on yleensä salaista, jolloin ei synny ennaltaehkäisevää ja varoittavaa käytäntöä. (Aidosti yhdenvertaiset - Yhdenvertaisuuslain arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:50, s. 87)

Syrjintäepäilyä käsittelemisen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa voi tukea syrjintää epäilevää sen arvioinnissa, onko tapauksessa rikottu yhdenvertaisuuslakia, ja kannattaako asiaa viedä eteenpäin. Menettely voi myös tukea sovinnon saavuttamista asiassa. Lautakunnan antama ratkaisu voi olla merkityksellinen myös mahdollisessa myöhemmässä oikeudenkäynnissä. Onkin tärkeää, että lautakunta matalan kynnyksen oikeussuojakeinona on täysimääräisesti syrjintää epäilevien käytössä. Tästä näkökulmasta ongelmallisena näyttäytyy tilanne, jossa hyvityksen vaatimiselle asetettu yhden tai kahden vuoden määräaika voi kulua umpeen ennen, kuin syrjintää epäilevä on saanut asiaansa ratkaisun yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa. Riskin kanneajan umpeen kulumisesta voi arvioida ainakin jossain määrin vähentävän halukkuutta viedä syrjintäepäily lautakuntakäsittelyyn, etenkin niiden henkilöiden osalta, jotka haluavat

vaatia hyvitystä. Aidosti yhdenvertaiset- tutkimuksen johtopäätöksissä esitettiin selvitetäväksi, miten kanneajojen kielteinen vaikutus hyvityskanteiden nostamiseen voitaisiin ratkaista (Aidosti yhdenvertaiset - Yhdenvertaisuuslain arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:50, s. 159).

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalta ei ole mahdollista saada sitovaa ratkaisua. Mikäli osapuolet eivät esimerkiksi pääse sovintoon asiassa, on hyvitystä koskeva vaatimus vietävä viime kädessä tuomioistuimen ratkaistavaksi. Tämä on pitkä prosessi, jossa asianosainen ottaa riskin joutua maksamaan omien oikeudenkäyntikulujensa lisäksi myös vastapuolen oikeudenkäyntikulut. Tämän on arvioitu nostavan kynnystä vaatia hyvitystä käräjäoikeudessa ja olevan syynä siihen, että yhdenvertaisuuslakiin perustuvia hyvityskanteita on nostettu käräjäoikeuksissa varsin vähän. Muun muassa yhdenvertaisuusvaltuutettu on eduskuntakertomuksessaan vuodelta 2022 esittänyt, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle annetaan mahdollisuus määrätä hyvitystä samassa yhteydessä, kun se arvioi onko syrjinnän kieltoa rikottu (Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2022, K 7/2022 vp).

3 Tavoitteet

Ehdotuksen tavoitteena on laajentaa yhdenvertaisuussuunnittelu ja yhdenvertaisuuden edistäminen koskemaan varhaiskasvatuksen järjestäjiä ja palveluntuottajia.

Ehdotuksen tavoitteena on selkeyttää ja tarkentaa kohtuullisia mukautuksia koskevaa sääntelyä niin, että se vastaa paremmin vammaisyleissopimusta, sen tulkintasuosituksia ja voimassaolevaa oikeuskäytäntöä.

Ehdotuksen tavoitteena on vahvistaa oikeusturvaa syrjintäasioissa ja edistää syrjintää epäilevän pääsyä tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin mahdollistamalla työelämää koskevien syrjintätaustusten käsittely myös yhdenvertaisuusvaltuutetun toimesta. Tavoitteena on myös hyödyntää yhdenvertaisuuslain valvonnassa työelämässä sekä yhdenvertaisuusvaltuutetun että työsuojeluviranomaisen erityisasiantuntemusta.

Tavoitteena on edistää syrjintää epäilevän oikeusturvaa myös kehittämällä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tehtäviä ja toimivaltaa sekä varmistamalla lautakunnan hyödyntäminen täysimääräisesti matalan kynnyksen oikeussuojaelimenä.

Ehdotuksen tavoitteena on myös kehittää lainsäädäntöä niin, että häirintään ja muuhun syrjintään voidaan puuttua myös silloin, kun se ei kohdistu yksittäiseen henkilöön. Ehdotuksen tarkoituksena on myös selkeyttää varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan ja koulutuksen järjestäjän vastuuta puuttua tiedossaan olevaan häirintään.

Lisäksi tavoitteena on tarkistaa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan kokoonpanoa ja menettelyjä koskevia säännöksiä siten, että ne ovat tarkoituksenmukaiset ja riittävän täsmälliset suhteessa lautakunnan tehtäviin.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

4.1.1 Yhdenvertaisuussuunnitteluvollisuuden laajentaminen varhaiskasvatukseen

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. Muutos liittyy hallitusohjelman kirjaukseen, jonka mukaan säädetään velvoittavista tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmista myös varhaiskasvatuksessa.

4.1.2 Yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontatoimivallan laajentaminen koskemaan työelämää

Esityksessä ehdotetaan yhdenvertaisuuslain muuttamista siten, että yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaa laajennettaisiin kattamaan yhdenvertaisuuslain valvonta myös työelämässä. Muutoksen myötä yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi myös työelämää koskevilla tapauksilla selvittää syrjintäepäilyä ja antaa perustellun kannanoton yhdenvertaisuuslain vastaisen menettelyn ennaltaehkäisemiseksi taikka sellaisen jatkamisen tai uusimisen estämiseksi. Nykyisin yhdenvertaisuusvaltuutettu voi työelämää koskevilla asioissa muun muassa edistää sovintoa ja tuoda työelämää koskevia ongelmia yhteiskunnalliseen keskusteluun. Muutos ei poistaisi näitä yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviä, mutta mahdollistaisi niiden lisäksi yksittäisten syrjintäepäilyjen selvittämisen.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun uuden tehtävän tehokkaan toteuttamisen varmistamiseksi ehdotetaan lisäksi muutoksia yhdenvertaisuusvaltuutetusta annettuun lakiin koskien yhdenvertaisuusvaltuutetun tiedonsaantioikeuksia ja oikeutta tehdä tarkastus. Tiedonsaantioikeuksia koskevaa säännöstä muutettaisiin niin, että yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi salassapitosäännösten estämättä oikeus saada tietoja myös työnantajalta. Lisäksi lain tarkastusta koskevaa säännöstä muutettaisiin niin, että yhdenvertaisuusvaltuutettu saisi tehdä tarkastuksen myös työnantajan toimitiloissa. Oikeudet vastaisivat yhdenvertaisuusvaltuutetun tiedonsaantioikeuksia ja oikeutta tehdä tarkastus muilla elämänalueilla, joilla valtuutetulla on toimivalta valvoa yhdenvertaisuuslain noudattamista.

Nykyisin yhdenvertaisuuslain noudattamista työsuhteessa ja julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa sekä työharjoittelussa ja muussa vastaavassa toiminnassa työpaikalla sekä työhönotossa valvovat työsuojeluviranomaiset. Ehdotuksella ei puututtaisi työsuojeluviranomaisten toimivaltaan yhdenvertaisuuslain valvonnassa eikä niitä koskeviin resursseihin. Jatkossa sekä yhdenvertaisuusvaltuutettu että työsuojeluviranomaiset valvoisivat yhdenvertaisuuslain noudattamista työelämässä. Molemmat viranomaiset olisivat valvontatoimissaan itsenäisiä ja voisivat käyttää laissa erikseen säädettyjä valvontakeinoja.

4.1.3 Häirintä ja asian vieminen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan ilman nimettyä asianomistajaa

Esityksessä ehdotetaan, että yhdenvertaisuuslain 14 §:n säännöstä häirinnästä muutetaan siten, että lain säännöksestä ilmenee, että häirintä voi kohdistua yksilön lisäksi myös ihmisryhmään. Muutos vastaisi sanamuodoltaan kumotun yhdenvertaisuuslain sanamuotoa.

Lisäksi ehdotetaan 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 toimipaikassa, koulussa, oppilaitoksessa tai muualla varhaiskasvatuksen järjestäjän, palveluntuottajan tai koulutuksen järjestäjän järjestämässä tilaisuudessa tai toiminnassa pykälän 1 momentissa tarkoitetun häirinnän kohteeksi, laiminlyö ryhtyä käytettävissään oleviin toimiin häirinnän poistamiseksi. Ehdotuksella selvennettäisiin velvoitetta puuttua häirintään myös varhaiskasvatuksessa, kouluissa ja oppilaitoksissa.

Lisäksi ehdotetaan, että yhdenvertaisuuslain säännöksiä koskien asian viemistä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan muutetaan siten, että yhdenvertaisuusvaltuutettu ja yhdenvertaisuutta edistävä yhteisö voisi viedä lautakuntaan myös sellaisen syrjintäasian, jossa ei voida yksilöidä yksittäistä asianomistajaa. Muutoksella mahdollistettaisiin valvontaviranomaisten puuttuminen myös sellaiseen syrjintään, joka kohdistuu yksittäisen tietyn henkilön sijasta laajemmin ihmisryhmään. Muutos liittyisi olennaisesti häirinnän määritelmän tarkentamiseen. Häirintä on yksi sellainen syrjinnän muoto, jonka on havaittu voivan kohdistua yksilöiden lisäksi myös ihmisryhmään.

4.1.4 Tarkennukset kohtuullisia mukautuksia koskien

Esityksessä ehdotetaan tarkennettavaksi, että kohtuulliset mukautukset voivat viranomaisia koskien koskea myös sisällöllisiä muutoksia eli viranomaisen palvelun sisältöä. Sen vuoksi 15 §:n 1 momentin muotoilu ehdotetaan muutettavaksi viranomaisessa asiointi muotoilusta muotoon saada viranomaisten palveluita. Lisäksi ehdotetaan lisättäväksi 2 momenttiin sana ensisijaisesti, jotta on selvää, että kohtuullisia mukautuksia arvioitaessa tulisi ottaa ensisijaisesti huomioon vammaisen henkilön tarpeet. Muutokset liittyvät soveltamiskäytännössä ja oikeuskäytännössä esiin tulleisiin muutostarpeisiin kohtuullisten mukautusten ja vammaisten henkilöiden oikeuksien edistämisen osalta.

4.1.5 Hyvitystä koskevien suositusten antaminen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa sekä hyvityksen kanneajan katkaiseminen

Esityksessä ehdotetaan, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voisi antaa suosituksia hyvityksen maksamisesta syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutuneelle. Kyse ei olisi sitovasta päätöksestä, eikä suosituksen tehosteeksi voitaisi asettaa uhkasakkoa. Mikäli lautakunnan suositusta ei noudatettaisi, olisi syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutuneen vaadittava hyvitystä käräjäoikeudessa.

Lisäksi ehdotetaan, että hyvityksen vaatimiselle asetettu määräaika katkeaisi siksi ajaksi, kun asia on vireillä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa. Muutos voisi edistää yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan hyödyntämistä matalan kynnyksen oikeussuojaelimenä, kun määräaika hyvityksen vaatimiselle ei kuluisi tai uhkaisi kulua umpeen asian lautakuntakäsittelyn aikana.

4.1.6 Työnantajan yhdenvertaisuuden edistämisvelvollisuutta koskevat muutokset

Velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta työpaikalla koskee kaikkia työnantajia. Esityksessä ehdotetaan, että työnantajan yhdenvertaisuuden edistämisvelvoitetta selkeytetään sen osalta, mitä työnantajan tulee ottaa huomioon arvioidessaan yhdenvertaisuuden toteutumista työpaikalla. Ehdotuksen mukaan työnantajan tulee huomioida eri syrjintäperusteet arvioidessaan yhdenvertaisuuden toteutumista. Lisäksi ehdotuksessa täsmennetään, että arviointi tulee tehdä myös työhönoton osalta.

Vähintään 30 henkilöä työllistävien yritysten on laadittava yhdenvertaisuussuunnitelma. Yhdenvertaisuussuunnitelman osalta ehdotetaan, että suunnitelman tulee jatkossa sisältää edistämistoimenpiteiden lisäksi myös työpaikan yhdenvertaisuuden arvioinnin johtopäätökset.

Työnantajan edistämisvelvollisuuden muutokset selkeyttäisivät oikeustilaa ja mahdollistaisivat työsuojeluviranomaisen tehokkaamman valvonnan kyseisten velvoitteiden osalta.

4.1.7 Työsuojeluviranomaisen tehtäviä ja toimivaltaa koskevat muutokset

Voimassa olevan lain aikana työsuojeluviranomaisen valvontatoimivallan rajan osalta on esiintynyt epäselvyyttä. Esityksessä ehdotetaan työsuojeluviranomaisen valvontatoimivallan rajan täsmentämistä siten, että työsuojeluviranomaisen toimivalta koskisi jatkossa työelämää.

Voimassa olevan lain mukaan työsuojeluviranomainen on voinut antaa kehotuksen koskien työnantajan velvollisuutta laatia yhdenvertaisuussuunnitelma. Esityksessä ehdotetaan, että työsuojeluviranomaisen kehotusmenettelyä laajennettaisiin koskemaan myös työnantajan velvollisuutta arvioida ja edistää työpaikan yhdenvertaisuutta. Jos työnantaja ei noudata kehotusta voi työsuojeluviranomainen tehdä velvoittavan päätöksen asiassa.

Lisäksi ehdotetaan, että työsuojeluviranomaisen tulisi tiedottaa syrjinnän uhrille myös yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävästä edistää sovintoa.

4.1.8 Muutokset yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan organisaatiossa ja menettelyssä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain säännöksiä koskien yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan organisaatiota ja menettelyä.

Ehdotuksen mukaan lautakunnalla olisi jatkossa kaksi varapuheenjohtajaa. Lautakunnan jaoston kokoonpanoa koskevaa sääntelyä muutettaisiin siten, että jaostoon kuuluisi puheenjohtajan lisäksi nykyisen neljän jäsenen sijasta kolme jäsentä. Lisäksi ehdotetaan, että lautakunnassa luovuttaisiin täysistuntokokoonpanosta ja otettaisiin sen tilalla käyttöön vahvennettu jaosto. Muutokset joustavoittaisivat lautakunnan työtä ja mahdollistaisivat lautakunnan toimimisen nykyistä tarkoituksenmukaisemmassa kokoonpanossa. Lisäksi ehdotetaan, että lautakunnan jäsenen olisi tehtävä valtion virkamieslain mukainen ilmoitus sidonnaisuuksistaan lautakunnalle ja oikeusministeriölle. Tämä tukisi lautakunnan edellytyksiä varmistua jäsenten riippumattomuudesta ratkaisutoiminnassa. Lisäksi ehdotetaan lisättäväksi lakiin säännös lautakunnan puheenjohtajan, muun jäsenen ja varajäsenen eroamisista, mikä vastaisi valtion virkamiesten yleistä eroamisikää.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi, että lautakunta voisi jättää yli kaksi vuotta vanhan asian tutkimatta. Säännös mahdollistaisi vanhojen asioiden tutkimatta jättämisen ja siten lautakunnan resurssien kohdentamisen tarkoituksenmukaisella tavalla. Säännös olisi yhdenmukainen muun muassa hallintokantelua sekä yleisiä laillisuusvalvojia koskevien säännösten kanssa.

4.1.9 Muut muutokset

Yhdenvertaisuuslain 18 §:ää koskien lain valvontaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että pykälästä ilmenisi, että lain valvontaa koskevia säännöksiä sovelletaan myös tuomioistuimiin ja muihin lainkäyttöelimiin asioissa, joissa ei ole kyse niiden lainkäyttötoiminnasta. Muutoksella yhdenmukaistettaisiin lain sanamuoto korkeimman hallinto-oikeuden tulkintakäytännön kanssa.

Yhdenvertaisuuslain 20 §:n säännöstä koskien yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan antamaa lausuntoa ehdotetaan muutettavaksi siten, että lautakunta voisi antaa lausunnon lain tulkinnan tai tavoitteiden kannalta merkittävästä asiasta. Ehdotuksella laajennettaisiin lautakunnan oikeutta antaa lausunto. Nykyisin lautakunta voi antaa lausunnon vain lain tulkinnan kannalta merkittävästä asiasta.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

4.2.1.1 Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta

Esityksessä ehdotetaan, että yhdenvertaisuusvaltuutettu tai yhdenvertaisuutta edistävä yhteisö voisi viedä asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan myös tilanteissa, joissa ei ole yksilöitävissä yksittäistä asianomistajaa. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että hyvitysvaatimuksen esittämiseksi asetettu määräaika katkeaisi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsittelyn ajaksi. Muutosten voidaan arvioida lisäävän lautakuntaan saapuvien hakemusten määrää. On tärkeää huolehtia siitä, että lautakunta pystyy huolehtimaan tehtävistään ja että lautakunnalla on tätä varten riittävät resurssit. Muutosten arvioidaan edellyttävän lautakunnan resurssien kasvatamista yhteensä yhdellä (1) henkilötyövuodella (90 000 euroa vuodessa, sisältäen 5 000 euroa palvelukeskusten htv-sidonnaisia maksuja).

Vuoden 2023 osalta kulut olisivat pienemmät, koska lainmuutosten ehdotetaan tulevan voimaan vasta kesäkuussa. Vuoden 2023 osalta lisäntyneiden kustannusten arvioidaan olevan noin 53 000 euroa.

Edellä olevat kustannukset kohdistuvat oikeusministeriön hallinnonalalle momentille 25.01.01. Oikeusministeriön toimintamenot.

4.2.1.2 Kunnat ja palveluntuottajat

Esitys velvoittaa toimipaikkakohtaisten yhdenvertaisuussuunnitelmien laatimiseen päiväkotien toimipaikoissa ja erikseen yhteisiä suunnitelmia kunnissa avoimen varhaiskasvatuksen ja perhepäivähoidon osalta. Toisin kuin tasa-arvosuunnitelmille, yhdenvertaisuussuunnitelmille ei laissa aseteta velvoittavaa määräaikaa, miten usein suunnitelma tulisi päivittää, vaan suunnitelma uusitaan tarpeen ja tilanteen mukaan. Kustannukset kohdistuisivat erityisesti kuntiin, koska kunnat ovat merkittävän varhaiskasvatuksen järjestäjä.

Kunnille aiheutuvien kustannusten arvioinnissa on lähdetty oletuksesta, että syntyvät kulut aiheutuvat varsinaisesta yhdenvertaisuussuunnitelman laatimistyöstä sekä suunnitelman päivittämisestä. Oletuksen perustana on, että kaikki muu, kuten tiedon välittäminen henkilöstölle, lasten osallisuus, lasten ja huoltajien tiedottaminen ja kuuleminen ja suunnitelman toteuttaminen ovat osa normaalia varhaiskasvatusarkea.

Varhaiskasvatusta tarjoaville palveluntuottajille, kuten yksityisille päiväkodeille, esitetyt muutokset aiheuttavat hallinnollisia kustannuksia sen myötä, että ne laativat yhdenvertaisuussuunnitelmia ja jalkauttavat toimenpiteet henkilöstön toimintaan. Varhaiskasvatuksen piirissä yksityisen sektorin toimijat ovat pääsääntöisesti pk-yrityksiä. Karvin tilastojen mukaan vuonna 2019 yksityisistä palveluntuottajia oli 468, joista 393:lla oli yksi päiväkotia. Vain kolmella toimijalla oli yli 60 päiväkotia, joista suurimmalla oli 177 päiväkotia. Esityksen vaikutukset koh-

distuisivat näin ollen palveluntuottajien osalta erityisesti pk-sektoriin. Taloudellisten vaikutusten voidaan katsoa kuitenkin olevan kohtuullisia, sillä kyse on ensisijaisesti toimintatapojen muutoksista arkitilanteissa.

Kustannukset on laskettu yhteisesti yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmille ja katsottu, että suunnitelmat käytännössä laaditaan yhdessä. Kunnallisten päiväkotien toimipaikkoja on yhteensä 3168 kappaletta.¹ Kustannukset on arvioitu vuoden 2023 ja koko maan osalta niin, että jokaisessa toimipaikassa yksi työntekijä käyttäisi kaksi tuntia työaikaa suunnitelman laatimiseen ensimmäistä kertaa ja tähän voi sisältyä myös osallistuminen koulutukseen. Kunnallisten päiväkotien kustannukset olisivat ensimmäisenä vuonna noin 263 000 euroa, josta yhdenvertaisuussuunnittelun osuus olisi noin puolet ja seuraavina vuosina kun suunnitelma mahdollisesti uusitaan, kustannusten määrä olisi noin 1/3 kustannuksista vuosittain. Kuntiin kohdistuvia kustannuksia olisivat myös suunnitelmien laatiminen avoimen varhaiskasvatuksen ja perhepäivähoidon osalta. Niiden osalta kustannukset on laskettu sen mukaan, että perhepäivähoitoa järjestetään 248 kunnassa ja arvioitu, että yksi henkilö käyttäisi 2,5 tuntia työaikaa suunnitelman laatimiseen ja yhteistyöhön kunnan perhepäivähoitajien kanssa. Avoimen varhaiskasvatuksen osalta kustannukset on arvioitu vastaavasti niin, että avointa varhaiskasvatusta järjestetään 115 kunnassa ja työaikaa käytettäisiin jälleen 2,5 tuntia. Avoimen varhaiskasvatuksen ja perhepäivähoidon suunnitelmien osalta kustannukset olisivat arviolta noin 28 000 euroa, josta yhdenvertaisuussuunnittelun osalta noin puolet.

Yksityisten päiväkotien osalta kustannukset on laskettu sen mukaan, että yksityisten päiväkotien toimipaikkoja on 999 ja vastaavasti kuin kunnallisessa päiväkodissa, suunnitelman laatimiseen käyttäisi yksi työntekijä kaksi tuntia, johon voisi sisältyä myös koulutusta.² Yksityisten päiväkotien osalta kustannukset olisivat vuonna 2023 noin 83 000 euroa, josta yhdenvertaisuussuunnittelun osuus olisi noin puolet.

Kustannukset olisivat yhteensä vuoden 2023 osalta yhteensä noin 376 000 euroa, josta yhdenvertaisuussuunnittelun osuus olisi puolet eli noin 188 000 euroa. Suunnitelmat laaditaan ensimmäistä kertaa vuonna 2023 ja tämän jälkeen on kysymys suunnitelmien päivittämisestä. Kustannusten arvioidaan vuoden 2023 jälkeen olevan kolmasosa vuoden 2023 kustannuksista vuosittain, koska tasa-arvosuunnitelma tulee päivittää 1-3 vuoden välein ja yhdenvertaisuussuunnitelmalle ei ole määritelty tarkkaa päivitysväliä. Kustannusten laskemisessa on käytetty keskipalkkoja. On kuitenkin otettava huomioon, että mikäli tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmat laadittaisiin erillisinä suunnitelminaan, menetettäisiin suunnitelmien keskinäinen synergiaetu ja suunnitelmakohtainen kustannus olisi näin ollen oletettavasti suurempi kuin puolet yhteisesti tehtävien suunnitelmien yhteissummasta. Tämän vuoksi lähempänä todellisuutta olevat arviot taloudellisista vaikutuksista kunnille saataneen, kun tarkastellaan tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmien vaikutuksia yhdessä yhtenä kokonaisuutena.

Edellä olevat kustannukset esitetään korvattaviksi kuntien peruspalvelujen valtionosuuden kautta, jolloin kustannukset kohdistuisivat talousarvion momentille 28.90.30 Valtionosuus kunnille peruspalvelujen järjestämiseen.

¹ Päiväkotien toimipaikkojen lukumäärätieto: Varhaiskasvatuksen tietokanta Varda, tilanne 31.12.2021, vastaus tietopyyntöön 21.6.2022.

² Päiväkotien toimipaikkojen lukumäärätieto: Varhaiskasvatuksen tietokanta Varda, tilanne 31.12.2021, vastaus tietopyyntöön 21.6.2022.

4.2.1.3 Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Yhdenvertaisuusvaltuutetun uusi tehtävä valvoa yhdenvertaisuuslain noudattamista myös työelämässä edellyttäisi lisäyksiä yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontaresursseihin. Tarpeen voi arvioida olevan valtuutetun toimiston osalta 4 henkilötyövuotta. Tämä tarkoittaisi 360 000 euron (90 000 e * 4, VT 18-19) lisäystä yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston määrärahaan vuodesta 2023 alkaen. Palkkamäärärahan lisäksi summa sisältää 5 000 euroa henkilötyövuotta kohden palvelukeskusten htv-sidonnaisia maksuja.

Yhdenvertaisuussuunnittelun ja edistämistehtävän laajeneminen varhaiskasvatukseen tuo kustannuksia yhdenvertaisuusvaltuutetulle sen valvoessa ja tarvittaessa ohjeistaessa toimijoita uuden velvoitteen osalta. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivalta valvoa yhdenvertaisuussuunnittelua varhaiskasvatuksessa ja siihen liittyvä ohjeistaminen edellyttää valtuutetun henkilöstöressurssien lisäämistä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun työmäärää lisäisi myös muutos, jonka myötä yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi viedä syrjintää tai vastatoimia koskevan asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi myös sellaisissa tilanteissa, jossa ei ole yksilöitävissä tiettyä asianomistajaa, sekä muutokset koskien hyvityssuosituksen antamista lautakunnassa sekä hyvityksen kanneajan katkeamista lautakuntakäsittelyn ajaksi. Näiden muutosten myötä yhdenvertaisuusvaltuutettu saattaisi viedä nykyistä enemmän tapauksia lautakunnan käsiteltäväksi. Muutoksista johtuen esitetään 1 henkilötyövuoden kustannuksia (90 000 euroa, VT18-19, sisältäen palkkamenot ja 5 000 euroa palvelukeskusten htv-sidonnaisia maksuja) vastaavaa korotusta yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston määrärahaan.

Uusista tehtävistä aiheutuvat taloudelliset vaikutukset olisivat monilta osin pysyviä ja toistuvia. Vuoden 2023 osalta kulut olisivat kuitenkin pienemmät, koska lainmuutosten ehdotetaan tulevan voimaan vasta kesäkuussa. Uusiin tehtäviin tarvittaisiin vuonna 2023 yhteensä noin 263 000 euroa.

Edellä olevat kustannukset kohdistuvat oikeusministeriön hallinnonalalle momentille 25.01.03. Oikeusministeriön yhteydessä toimivien viranomaisten toimintamenot.

4.2.1.4 Työnantajat ja yritykset

Työnantajan yleinen velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta koskisi jatkossakin kaiken kokoisia yrityksiä. Esityksessä ehdotetaan, että pykälää selvennetään siltä osin, mitä työnantajan tulee ottaa huomioon tehdessään arviointia yhdenvertaisuuden toteutumisesta. Lisäksi pykälää täsmennettäisiin siten, että yhdenvertaisuuden toteutumista olisi arvioitava myös työhönotossa. Ehdotetut muutokset eivät merkittävästi lisäisi työnantajan kustannuksia, sillä muutosten tarkoituksena on vain selkeyttää jo nykyisin työnantajalle yhdenvertaisuuslaissa säädettyä velvoitetta.

Alle 30 henkilöä työllistävillä yrityksillä ei ole velvollisuutta laatia yhdenvertaisuussuunnitelmaa. Näiden yritysten osalta arviointi ei edellyttäisi edelleenkään määrämuotoista selvitystä, vaan riittävää olisi, että työnantaja pystyisi selostamaan vapaamuotoisesti toteuttamansa arvioinnin sisällön. Momentissa tarkoitetun arvioinnin täsmentämisen aiheuttama hallinnollisen taakan lisäys pienille työnantajille olisi siten vain vähäinen. Myös velvoitteen valvonnan näkökulmasta olisi riittävää, että työnantaja selostaisi toteutetun arvioinnin sisällön valvovalle viranomaiselle. Näin myöskään työsuojelun valvontalain 13 §:n ehdotettu muutos koskien 7 §:n 1 momenttia ei aiheuttaisi kustannuksia pienille yrityksille.

Työnantajalla, jonka palveluksessa on säännöllisesti vähintään 30 henkilöä, on oltava suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Ehdotuksessa esitetään, että

jatkossa yhdenvertaisuussuunnitelman tulisi sisältää myös selvitys yhdenvertaisuuden arvioinnin johtopäätöksistä. Muutoksesta voisi aiheutua vähintään 30 henkilöä työllistävälle yrityksille vähäisiä kustannuksia. Tilastokeskukselta saatujen tietojen mukaan Suomessa oli vuonna 2020 368 949 yritystä. Näistä yrityksistä 6 567 yrityksen palveluksessa oli vähintään 30 henkilöä (2 prosenttia kaikista yrityksistä). Arvioinnin johtopäätösten sisällyttämisestä yhdenvertaisuussuunnitelmaan ei kuitenkaan aiheutuisi merkittävästi uutta hallinnollista taakkaa tai kokonaan uuden velvoitteen omaksumisesta johtuvia kustannuksia. Kyseisten työnantajien tulee jo nykyisin arvioida työpaikan yhdenvertaisuustilanne ja työpaikan tarpeiden pohjalta laatia yhdenvertaisuussuunnitelma. Uusi velvoite liittyisi yhdenvertaisuuden arvioinnin johtopäätösten kirjaamiseen yhdenvertaisuussuunnitelmaan. Tämä veisi arviolta 2 tuntia työaikaa työnantajan edustajalta. Työ- ja elinkeinoministeriön sääntelytaakkalaskurilla arvioituna muutos aiheuttaisi yrityskentälle yhteensä noin 0,6 miljoonan euron kertaluonteisen hallinnollisen taakan. Koska muutos täytyy lähtökohtaisesti tehdä yhdenvertaisuussuunnitelmaan vain kerran, voidaan hallinnollisen taakan kasvua pitää pidemmällä aikavälillä melko vähäisenä. Lisäksi muutos aiheuttaisi työnantajille vähäistä hallinnollista taakkaa yhdenvertaisuussuunnitelmaa päivitettäessä.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

4.2.2.1 Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta

Lautakunnan organisaatioon ehdotetut muutokset koskien varapuheenjohtajien ja jaostojen jäsenten määrää sekä vahvennettua jaostoa tukisivat lautakunnan työtä. Jaostojen jäsenten määrän vähentäminen sekä uuden vahvennetun jaoston kokoonpanon hyödyntäminen aiemman täysistunnon sijaan parantaisi edellytyksiä löytää sopiva, päätösvaltainen kokoonpano lautakunnan käsiteltäväksi tuleviin asioihin. Tämä tehostaisi lautakunnan toimintaa. Vahvennettu jaosto olisi täysistuntoa tarkoituksenmukaisempi ja tehokkaampi kokoonpano käsittelemään periaatteellisesti merkittäviä ja laajakantoisia asioita, mikä tukisi asioiden käsittelyä lautakunnassa. Kokoonpanot olisivat muutostenkin jälkeen riittävän suuria, jotta voidaan varmistua riittävän asiantuntemuksen hyödyntämisestä lautakunnan käsittelemissä asioissa. Säännös sidonnaisuusilmoituksista auttaisi lautakuntaa käytännössä varmistumaan asian käsittelyyn osallistuvien jäsenten esteettömyydestä kussakin käsiteltävässä asiassa jo etukäteen, mikä tehostaisi lautakunnan työtä. Säännös lautakunnan jäsenen eroamisista vaikuttaisi sinänsä konkreettisesti siihen, kuinka pitkään lautakunnan jäsenet voivat toimia tehtävässään.

Mahdollisuus jättää yli kaksi vuotta vanhat asiat tutkimatta tehostaisi lautakunnan toimintaa, kun lautakunta voisi jättää vanhat asiat tutkimatta ja siten suunnata resurssejaan tarkoituksenmukaisella tavalla.

Muutoksen, jonka myötä yhdenvertaisuusvaltuutettu tai yhdenvertaisuutta edistävä yhteisö voisi viedä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan asian, jossa ei ole yksilöitävissä asianomistajaa, voi odottaa lisäävän lautakunnan käsiteltäväksi tulevien asioiden määrää. On vaikea arvioida, kuinka suuri lisäys käytännössä olisi, sillä tämänkaltaisia asioita ei ole aiemmin juuri voitu viedä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi. On kuitenkin odotettavissa, ettei asioiden määrä lautakunnassa muutoksen myötä merkittävästi kasvaisi.

Mikäli ehdotuksen mukaisesti hyvitysvaatimuksen esittämisen määräaika katkeaisi lautakuntakäsittelyn ajaksi, tämä voisi lisätä syrjintää epäilevien henkilöiden halukkuutta ja tosiasiallisia mahdollisuuksia viedä asiansa lautakuntakäsittelyyn erityisesti niissä tapauksissa, joissa hyvityskanteen nostamisen määräaika uhkaisi kulua umpeen lautakuntakäsittelyn aikana. Muutos saattaisi siten lisätä jossain määrin lautakunnassa vireille saatettujen asioiden määrää. Etukäteen on vaikea arvioida, kuinka paljon hakemuskäärät kasvaisivat muutoksen seurauksena, sillä tiedossa ei ole, kuinka paljon lautakuntaan jätetään viemättä asioita sen vuoksi, että hyvityksen

kanneajan pelätään kuluvan umpeen käsittelyn aikana. Vuosina 2016-2020 lautakuntaan on saapunut 49-133 hakemusta vuosittain (yhteensä 387 asiaa, keskimäärä noin 77 hakemusta vuotta kohden) ja lautakunta on ratkaissut vuosittain 43-80 asiaa (yhteensä 335 ratkaisua, keskimäärin 67 ratkaisua vuotta kohden). Mikäli lautakunnan käsittelemien asioiden määrä kasvaisi muutosten myötä esimerkiksi 10-20 %, tämä tarkoittaisi noin 7-16 tapauksen lisäystä vuodessa.

Mikäli lautakunnan saamien hakemusten määrä kasvaisi, tämä edellyttäisi lautakunnan henkilöresurssien kasvattamista, jotta se voisi hoitaa tehtävänsä asianmukaisesti.

4.2.2.2 Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Uuden tehtävän valvoa yhdenvertaisuuslain noudattamista työelämässä voidaan arvioida lisäävän yhdenvertaisuusvaltuutetun käsiteltäväksi tulevien asioiden määrää merkittävästi. Työmäärän lisääntyminen riippuu sekä siitä, kuinka paljon yhdenvertaisuusvaltuutettuun otetaan yhteyttä työsyrintää koskevissa tapauksissa, että siitä, millaisia toimenpiteitä yhteydenoton arvioidaan edellyttävän. Viime vuosina työelämää koskevat syrjintäepäilyt ovat olleet yksi yleisimmistä syistä joiden vuoksi yhdenvertaisuusvaltuutettuun on otettu yhteyttä. Esimerkiksi vuonna 2020 työelämäsyrintäepäilyjä koskevia yhteydenottoja tuli yhdenvertaisuusvaltuutetulle 170. Yhdenvertaisuusvaltuutetun resursseja olisi siten tarpeen lisätä uuden tehtävän tehokkaan hoitamisen varmistamiseksi.

Ehdotus yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontatoimivallan laajentamisesta myös vahvistaisi yhdenvertaisuusvaltuutetun edellytyksiä toteuttaa muita työelämäliitännäisiä tehtäviään, kuten sovinnon edistämistä sekä yhdenvertaisuuden yleisempää edistämistä työelämässä. Voidessaan tutkia yksittäisiä työelämän syrjintätapauksia yhdenvertaisuusvaltuutettu saisi nykyistä paremmin tietoa työelämän yhdenvertaisuusongelmista, ja voisi tehokkaammin vaikuttaa niihin puuttumiseen. Samoin yhdenvertaisuusvaltuutetun edellytykset edistää sovintoa paranisivat, kun yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi tutkia syrjintäepäilyjä, ja valtuutetulla olisi käytössään muun muassa nykyistä laajemmat tiedonsaantioikeudet.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun työmäärää voi arvioida lisäävän myös ehdotus koskien yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaa viedä asia lautakunnan käsittelyyn. Ehdotettujen muutosten myötä yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi viedä syrjintää tai vastatoimia koskevan asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi myös sellaisissa tilanteissa, jossa ei ole yksilöitävissä tiettyä asianomistajaa. Tällaisia asioita ei aiemmin ole voitu viedä lautakuntaan, mikäli tiettyä asianomistajaa ei ole voitu yksilöidä. Kyse olisi siten monilta osin uudesta asiaryhmästä, jonka aiheuttamaa työmäärää yhdenvertaisuusvaltuutetulle on haastavaa arvioida etukäteen. Muutoksen voidaan kuitenkin arvioida vaikuttavan valtuutetun työmäärään. Myös ehdotetut muutokset koskien hyvityssuosituksen antamista lautakunnassa sekä hyvityksen kanneajan katkeamista lautakuntakäsittelyn ajaksi saattaisivat lisätä myös yhdenvertaisuusvaltuutetun lautakuntaan viemiä tapauksia sekä yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulevien yhteydenottojen määrää.

Yhdenvertaisuusvaltuutettuun vaikuttaisi myös ehdotus yhdenvertaisuussuunnittelun laajenemisesta varhaiskasvatukseen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu valvoo yhdenvertaisuuslain noudattamista, ja ehdotetulla muutoksella olisi vaikutuksia valtuutetun työmäärään. Esitys laajentaisi yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontatehtävää varhaiskasvatuksen osalta, kun suunnittelusta tulisi toimipaikkakohtaista muuten kuin perhepäivähoidon ja kunnallisen avoimen varhaiskasvatuksen toimijoiden osalta, joiden osalta suunnitelma olisi yhteinen. Karvin tilastojen mukaan vuonna 2019 manner-Suomessa oli 3617 hallinnollista päiväkotia. Yhdenvertaisuusvaltuutetulle kuuluu valvontatehtävien ohella myös ohjeiden ja neuvojen antamista, mikä esityksen myötä myös lisääntyisi. Uusien edistämismenettelyiden tehokas valvonta edellyttää yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston resurssien vahvistamista.

4.2.2.3 Työsuojeluviranomainen

Ehdotuksen mukaan työsuojeluviranomaisen valvontatehtävää täsmennettäisiin koskemaan työelämää, joka käytännössä merkitsisi esimerkiksi vuokratyötilanteissa sekä vuokrausyrityksen että käyttäjäyrityksen valvontaa. Samoin soveltuvuusarvioiteja tekevät yritykset tulisivat työsuojeluviranomaisen valvonnan piiriin. Tämä lisäisi jossakin määrin työsuojeluviranomaisen työtaakkaa. Toisaalta yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontatoimivallan laajeneminen työelämään saattaisi jonkin verran vähentää työsuojeluviranomaiselle saapuvia valvontapyyntöjä syrjintäasioissa. Tarkkaa arviota muutoksista on kuitenkin vaikea sanoa, sillä vaikutukset riippuisivat siitä, mihin viranomaisiin työsyryntää epäilevät henkilöt jatkossa ottaisivat yhteyttä.

Työsuojelun valvontalain 13 §:ään ehdotetaan tehtäväksi muutos, joka mahdollistaisi kehotuksen antamisen työnantajan velvollisuudesta arvioida ja edistää yhdenvertaisuuden toteutumista työpaikalla. Muutoksen voidaan arvioida lisäävän vähäisissä määrin työsuojeluviranomaisen valvontatoimivallan käyttöä. Kehotuksen käyttöalan laajentaminen koskemaan työnantajan yleistä edistämisvelvollisuutta lisäisi työsuojeluviranomaisen työmäärää erityisesti niissä tapauksissa, joissa joudutaan etenemään työsuojelutarkastajan tarkastuskertomusvaiheesta työsuojeluviranomaisen hallinnolliseen päätöksentekoon ja viime kädessä hallintotuomioistuimen käsittelyyn saakka. Koska kehotuksen käyttöala on rajattu ja kehoitus voidaan antaa vain olennaisista ja merkittävistä puutteista, vaikuttaisi ehdotettu muutos kuitenkin vain vähäisessä määrin työsuojeluviranomaisen työmäärään. Ehdotuksella ei näin ollen arvioida olevan merkittäviä työsuojeluviranomaisen henkilöstön resursointiin liittyviä vaikutuksia. Merkittävin vaikutus on, että kyseinen muutos mahdollistaa tehokkaamman valvonnan.

4.2.2.4 Hallintotuomioistuimet

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ja yhdenvertaisuutta edistävä yhteisö voisivat ehdotuksen mukaan viedä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan myös asian, jossa ei ole yksilöitävissä yksittäistä asianomistajaa. Muutos saattaisi lisätä jonkin verran lautakunnan käsiteltäväksi saatettavien asioiden määrää, mikä voisi tarkoittaa myös lisääntyneitä lautakunnan päätöksistä tehtyjen valitusten määrää hallintotuomioistuimissa. Lautakunnan ratkaisuihin on vuosina 2016-2020 valitettu hallinto-oikeuksiin noin 10-20 % asioista, eli 9-16 asiassa vuosittain (vuonna 2016 prosenttiosuus oli noin 32 %). Mikäli lautakunnan käsittelemien asioiden määrä lisääntyisi esimerkiksi noin 10-25 % ja lautakunnan ratkaisuihin valitettaisiin jatkossakin yhtä usein kuin nykyisin, tarkoittaisi tämä yhteensä arviolta alle kymmenen tapauksen lisäystä hallintotuomioistuimissa vuosittain. Koska tiedossa ei ole, kuinka paljon tapauksia jää viemättä lautakuntaan siksi, ettei asiassa voida nimetä asianomistajaa, ei myöskään voida ennakolta tarkkaan arvioida, kuinka paljon muutos lisäisi lautakuntaan sekä hallinto-oikeuksiin vietyjen asioiden määrää.

Lautakunnan päätöksistä tehtävien valitusten jakautumiseen eri hallinto-oikeuksiin saattaisi josain määrin vaikuttaa toimivaltaista hallinto-oikeutta koskevan säännöksen kumoaminen lautakuntaa koskevassa laissa. Muutoksen myötä toimivaltainen hallinto-oikeus käsittelemään lautakunnan päätöstä koskevaa valitusta olisi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisesti se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä valittajan kotipaikka sijaitsee. Voimassa olevan lain mukaan toimivaltainen on valittajan vastapuolen kotipaikan hallinto-oikeus. Siihen, mihin hallinto-oikeuteen valitukset ohjautuisivat, riippuisi siitä, kumpi osapuoli valittaisi lautakunnan ratkaisusta ja missä osapuolten kotipaikat sijaitsisivat. Esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeuteen voisi vaikuttaa se, mikäli yhdenvertaisuusvaltuutettu veisi aiempaa useampia asioita yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan ja myös valittaisi lautakunnan ratkaisuihin. Koska valitusten ohjautuminen kuitenkin riippuisi asian osapuolista sekä lautakunnan ratkaisun lopputuloksesta, ei etukäteen voida tehdä tarkkaa arviota siitä, miten muutos vaikuttaisi eri hallintotuomioistuinten työmäärään.

4.2.2.5 Muut viranomaiset

Yhdenvertaisuuslain 5 §:ään ehdotettava täsmennys siitä, että viranomaisen tulee arvioida toimintansa vaikutuksia eri väestöryhmiin osana yhdenvertaisuuden arviointia, voisi selventää velvoitteen sisältöä ja sitä kautta tukea viranomaisten edellytyksiä toteuttaa velvoitetta. Tällä voisi olla myönteisiä vaikutuksia siihen, miten viranomaiset edistävät yhdenvertaisuutta toiminnassaan, ja voisi kannustaa viranomaisia huomioimaan eri väestöryhmiin kohdistuvat vaikutukset nykyistä paremmin.

Yhdenvertaisuussuunnittelun laajenemisella varhaiskasvatukseen on hallinnollisia vaikutuksia viranomaisiin. Toisaalta se aiheuttaa hallinnollista työtä yhdenvertaisuussuunnitelman laatimisen ja päivittämisen myötä ja toisaalta tavoitteena on toimintatapojen muutoksia varhaiskasvatuksen henkilöstön keskuudessa, mihin voi liittyä esimerkiksi koulutuksen järjestämistä.

Kuntien osalta vaikutukset olisivat kohtuulliset siihen nähden, että kunnat jo nykyisin huolehtivat koulutuksen järjestäjänä oppilaitosten yhdenvertaisuussuunnitelmien laatimisesta. Vastaava hallinnollinen työ laajenisi kunnilla varhaiskasvatukseen. Kuntia koskee nykyisin viranomaisina yhdenvertaisuuslain mukaiset suunnittelu- ja edistämisvelvoitteet ja koska varhaiskasvatuksen järjestäjä on usein kunta, ulottuu velvoite myös varhaiskasvatukseen, vaikka toimipaikkakohtaista suunnitelmaa ei ole velvoitetta tehdä. Varhaiskasvatuksen toimijoiden osalta toimipaikat ovat keskimäärin pienempiä kuin oppilaitosten osalta. Hallinnollista työtä kunnalle tulisi myös siitä, että ne laatisivat perhepäivähoidon ja kunnallisen avoimen varhaiskasvatuksen osalta alueellaan yhteiset yhdenvertaisuussuunnitelmat yhteistyössä toimijoiden kanssa. Toisaalta hallinnollinen työ olisi tällöin huomattavasti pienempi kuin silloin kun yhdenvertaisuussuunnitelmat laadittaisiin niissä päiväkotien tapaan toimipaikkakohtaisesti.

Varhaiskasvatuksen toimipaikka toteuttaa yhdenvertaisuussuunnitelman yhteistyössä henkilöstön kanssa ja jalkauttaa sen toimintaan. Tämä aiheuttaa sekä hallinnollista taakkaa että toimintatapojen muutoksia, mitkä molemmat vaativat resursseja. Kun tavoitteena kuitenkin ensisijaisesti on se, että henkilökunta itse tiedostaa omat käsityksensä ja vie sitten muutoksia esimerkiksi omaan puheeseensa ja toimintaansa, niin erityiselle lisäresurssille ei liene tarvetta. Kun tarkoituksena on, että suunnitelmallista yhdenvertaisuustyötä tehdään varhaiskasvatuksessa pitkäjänteisesti, tarkoittaa se myös sitä, että työmäärä jakaantuu pitkälle aikavälille.

Lainmuutosten tehokas toimeenpano edellyttäisi varhaiskasvatuksen järjestäjien ja palveluntuottajien sekä muiden varhaiskasvatuksen henkilöstön ohjeistusta ja koulutusta, josta vastaavat muun muassa oikeusministeriö sekä opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus.

Kohtuullisia mukautuksia koskevilla muutoksilla on vaikutuksia myös viranomaisten toimintaan. Tarkennus siitä, että kohtuulliset mukautukset voivat koskea myös mahdollisuutta käyttää viranomaisen palveluita mahdollistaa sen, että rajatuissa tapauksissa vammaisella henkilöllä on mahdollisuus saada mukautus palvelun järjestämistapaan. Koska kyse on lähinnä säännöksen muuttamisesta vastaamaan tarkemmin vallitsevaa oikeuskäytäntöä, muutoksella arvioidaan olevan vain vähäisiä taloudellisia vaikutuksia. Lisäksi kyse on aina tapauskohtaisesta kokonaisharkinnasta. On mahdollista, että muutos lisää vähäisessä määrin eri viranomaisten hallinnollista työtä. Tarkennus siitä, että arvioinnissa otetaan huomioon ensisijaisesti vammaisen henkilön tarpeet, ei vaikuta merkittävästi viranomaisiin, vaan se selkeyttää lähinnä arviointia ja sen järjestystä.

4.2.3 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

4.2.3.1 Lapsi- ja perhevaikutukset

Esitettävistä muutoksista erityisesti yhdenvertaisuussuunnittelun laajentuminen koskemaan varhaiskasvatusta toimipaikkakohtaisesti liittyy lapsen etuun ja sillä on suoraan lapsiin kohdistuvia vaikutuksia. Merkittävä osa alle kouluikäisistä lapsista viettää paljon aikaa varhaiskasvatuksen järjestäjän tai palveluntuottajan järjestämässä varhaiskasvatuksessa ja siksi on tärkeää, että yhdenvertaisuussuunnittelun kautta edistetään yhdenvertaisuutta aktiivisesti näissä palveluissa. Yhdenvertaisuussuunnittelu auttaa kiinnittämään huomiota lapsille annettavan varhaiskasvatuksen sisältöön ja ohjaa kohtaamaan niin henkilökuntaa, lapsia kuin heidän perheitään yhdenvertaisella tavalla. Yhdenvertaisuussuunnittelu torjuu parhaimmillaan syrjintää ja auttaa huomaamaan syrjiviä asenteita ja rakenteita helpommin. Muutos edistää erityisesti heikoimassa asemassa olevien lasten ja lapsiperheiden oikeuksien toteutumista.

Henkilökunnan mahdollisuudet ottaa lasten tilanteet huomioon paranisivat ja yhdenvertaisuussuunnittelu kiinnittäisi henkilökunnan huomion aktiiviseen yhdenvertaisuuden edistämiseen ja toteuttamiseen. Lapset on myös mahdollista osallistaa yhdenvertaisuussuunnitteluun heidän ikänsä ja kehitystasonsa huomioiden. Lasten osallistaminen suunnitteluun tukee lasten kykyä kohdata ja kunnioittaa erilaisuutta ja monimuotoisuutta. Parhaimmillaan osallistuminen lisää myös lasten tietoisuutta omista oikeuksistaan. Myös lasten huoltajien on tärkeää olla tietoisia yhdenvertaisuussuunnittelusta varhaiskasvatuksessa ja se madaltaa kynnystä keskustella henkilökunnan kanssa esimerkiksi yhdenvertaisuuden toteutumiseen liittyvistä huolista ja haasteista tai syrjintään liittyvistä kysymyksistä.

Tämän lisäksi häiritään puuttumista koskevan velvollisuuden selventäminen varhaiskasvatuksen järjestäjiä ja palveluntuottajia ja opetuksen ja koulutuksen järjestäjiä koskien on muutos, jolla on suoria vaikutuksia lapsiin. Vaikka velvollisuuden on jo nyt tulkittu olevan voimassa, on esitettävällä muotoilulla selventävä vaikutus häirintään liittyvässä vastuussa. Jos varhaiskasvatuksen järjestäjät tai palveluntuottajat ja opetuksen ja koulutuksen järjestäjät puuttuvat häirintään selkeämmin, edistää se lasten ja nuorten terveyttä ja hyvinvointia ja parantaa ihmissuhteita kouluissa ja oppilaitoksissa.

Tämän lisäksi kohtuullisia muutoksia koskevat muutokset edistävät muiden vammaisten henkilöiden ohella myös vammaisten lasten oikeuksia. Yhtä lailla vammaisen lapsi voi tarvita kohtuullisia mukautuksia arjessaan, esimerkiksi varhaiskasvatuksessa tai harrastuksen piirissä.

4.2.3.2 Vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon

Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen vuonna 2021 julkaistun kouluterveyskyselyn mukaan tytöistä lähes joka toinen on kokenut seksuaalista häirintää. Vaikka seksuaalinen häirintä kuuluu lähtökohtaisesti tasa-arvolain sääntelyn piiriin, myös yhdenvertaisuuslain häirintään puuttumista selkeyttävät muutokset edistävät tyttöjen hyvinvointia, kun otetaan huomioon syrjinnän moniperusteisuus.

Varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnittelun osalta esityksessä ehdotetut toimenpiteet, velvoitteet ja tavoitellut toimintatapojen muutokset, jotka on suunnattu varhaiskasvatuksen henkilökunnalle, kohdistuvat erityisesti naisiin, sillä kyseessä on erittäin naisvaltainen ala. Vuoden 2014 tietojen mukaan naisten osuus varhaiskasvatuksen henkilöstöstä vaihteli ammattiryhmittäin 93,7-99,9 prosentin välillä.

4.2.3.3 Vaikutukset vammaisten henkilöiden asemaan

Esitetyillä muutoksilla on vaikutuksia vammaisten henkilöiden asemaan ja oikeuksiin. Erityisesti vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevat kohtuullisia mukautuksia koskevat tarkennukset. Lain ehdotetun 15 §:n 1 momentin muutoksella edistetään sitä, että joissakin tilanteissa vammaisen henkilö voi saada kohtuullisena mukautuksena myös sisällöllisiä muutoksia viranomaiselta eli käytännössä sisällöllisiä muutoksia palvelun järjestämistapaan. Tämän lisäksi toiseen momenttiin tehtävä muutos selkeyttää kohtuullisten muutosten arviointia ja sen järjestystä tilanteessa, jossa harkitaan, onko jokin taho velvoitettu tekemään kohtuullisia mukautuksia.

Lisäksi muillakin ehdotetuilla muutoksilla on vaikutuksia vammaisten henkilöiden asemaan yhtenä syrjintää ja häirintää kokevana ryhmänä. Varhaiskasvatuksen toimipaikkakohtainen suunnitteluväline edistää myös vammaisten henkilökunnan jäsenten, vammaisten lasten ja lapsen vammaisten perheenjäsenten yhdenvertaista kohtelua ja edistää myönteistä asennekasvatusta. Varhaiskasvatuksen järjestäjien ja palveluntuottajien ja koulutuksen järjestäjien velvollisuus puuttua häirintään lisää myös vammaisten henkilökunnan jäsenten, lasten, koululaisten ja opiskelijoiden hyvinvointia. Se, että häirintä voi kohdistua myös ihmisryhmään lisää vammaisten henkilöiden oikeuksia tilanteessa, jossa joku kohdistaa häirintää vammaisiin henkilöihin ryhmänä.

4.2.3.4 Vaikutukset syrjinnän kohteena oleviin henkilöihin

Yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontatoimivallan laajentaminen koskemaan myös syrjintää ja vastatoimia työelämässä voisi edistää syrjintäasioiden ilmituloa viranomaisissa ja siten syrjinnän uhrin oikeussuojakeinoihin pääsyä. Tutkimustiedon mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun ja työsuojeluviranomaisten käsittelemissä syrjintäasioissa korostuvat eri syrjintäperusteet. Eri väestöryhmien edustajat ovat yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen yhteydessä järjestetyissä kuulemisissa myös tuoneet esiin, että osa syrjinnän vaarassa olevista ihmisistä tuntee yhdenvertaisuusvaltuutetun paremmin kuin työsuojeluviranomaisen, ja he ottavat siten herkemmin yhteyttä valtuutettuun kuin työsuojeluviranomaisiin. Yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontatoimivallan laajentaminen työelämäasioihin saattaisi edistää tällaisen syrjinnän tutkimista ja esiintuloa. Ehdotus yhdenmukaistaisi myös yhdenvertaisuusvaltuutetun ja tasa-arvovaltuutetun toimivaltaa, ja toisaalta yhdenmukaistaisi yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaa eri elämänalueilla. Tämä saattaisi selkeyttää yhdenvertaisuuslain valvontajärjestelmää syrjinnän uhrille, mikä osaltaan voisi vaikuttaa myönteisesti syrjintätapausten esiintuloon ja selvittämiseen.

Muutoksella voitaisiin myös tukea sovinnon edistämistä työelämää koskevissa syrjintätapaauksissa, ja siten syrjinnän uhrin oikeusturvan toteutumista. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivallan ja tiedonsaantioikeuksien laajentuminen tukisi valtuutetun tehtävää edistää sovintoa. Tällä voisi olla myönteisiä vaikutuksia työelämän syrjintäepäilyjen sovinnolliseen ratkaisemiseen, jolloin syrjinnän kohteeksi joutunut voisi saada myös hyvitystä joutumatta viemään asiaa tuomioistuimeen.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun ja työsuojeluviranomaisen keinot puuttua syrjintään ovat erilaiset. Valvonnan sisältö ja toimivallan käyttö olisikin riippuvaista siitä, mihin viranomaiseen syrjintää epäilevä ottaisi yhteyttä. Esimerkiksi jos syrjintää kokenut ottaisi asiassaan yhteyttä yhdenvertaisuusvaltuutettuun, ei tämän käytössä tuossa vaiheessa olisi työsuojeluviranomaisen käytössä olevia menettelyjä, kuten kirjallisen toimintaohjeen tai kehotuksen antaminen tai työnantajan velvoittaminen korjaamaan tai poistamaan syrjinnän kiellon vastainen olotila. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei voi myöskään valvoa muun työoikeudellisen lainsäädännön noudattamista. Mikäli viranomainen huomaisi, että sen käsittelemässä asiassa henkilön olisi tarkoituksenmukaisempaa

ottaa yhteyttä toiseen viranomaiseen, olisi tästä olennaista informoida kyseistä asiakasta. Tarvittaessa asia voitaisiin asiakkaan suostumuksella siirtää toisen viranomaisen käsiteltäväksi. Toisaalta ehdotuksessa ei ehdoteta rajattavaksi työsuojeluviranomaisen toimivaltaa asiassa, jossa yhdenvertaisuusvaltuutettu on antanut perustellun kannanoton. Siten asia voitaisiin viedä työsuojeluviranomaisen ratkaistavaksi myös yhdenvertaisuusvaltuutetun käsittelyn jälkeen, mikäli tämä olisi edelleen tarpeellista.

Työsuojeluviranomaisella on velvollisuus ilmoittaa tietoonsa tulleesta työsyrintää koskevasta rikosepäilystä poliisille. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei ole vastaavaa ilmoitusvelvollisuutta. Mikäli syrintää työelämässä epäilevä henkilö ottaisi yhteyttä yhdenvertaisuusvaltuutettuun, ei yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi velvoitetta tehdä poliisille ilmoitusta, mikäli epäilisi työsyrintärikosta. Toisaalta tällaisessa tilanteessa yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi ilmoittaa epäilyistään syrintän uhrille ja esimerkiksi ohjeistaa rikosilmoituksen tekemiseen.

Myös muutoksella, jolla yhdenvertaisuusvaltuutettu tai yhdenvertaisuutta edistävä yhteisö voisi viedä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan syrintää tai vastatoimia koskevan asian ilman yksilöityä asianomistajaa, olisi myönteisiä vaikutuksia syrintän kohteeksi joutuneisiin henkilöihin. Muutoksella voitaisiin puuttua nykyistä tehokkaammin sellaiseen syrintään, joka kohdistuu yksilöiden sijaan laajemmin tiettyyn ihmisryhmään. Kyse voi olla esimerkiksi häirinnästä, joka kohdistuu yksilön sijasta laajemmin tiettyyn ihmisryhmään. Tällaista syrintää ei nykyisin voida viedä lautakunnan käsittelyyn lainkaan, mikäli menettelylle ei ole yksilöitävissä tiettyä asianomistajaa. Lautakuntakäsittely voisi edistää ihmisryhmään kohdistuvan syrintän näkyvyyttä yhteiskunnassa sekä lisätä keskustelua tällaisesta syrintästä. Muutoksella voitaisiin viestiä ihmisryhmään kohdistuvan syrintän moitittavuutta. Muutoksella voisi olla myös ennaltaehkäisevä vaikutus, kun tämän tyyppiseen syrintään olisi tarjolla tehokas oikeussuojakeino. Yksittäisissä tapauksissa laajemmin kokonaiseen ihmisryhmään kohdistuva syrintä, kuten esimerkiksi häirintä, on voitu viedä nykysääntelyn puitteissa lautakunnan käsittelyyn, kun yksi henkilö on määritelty asiassa asianomistajaksi. Asianomistajaksi yksilöity henkilö on saattanut kokea tämän leimaavana ja raskaana. Ehdotus vähentäisi yksilölle lautakuntamenettelystä aiheutuvaa taakkaa.

Syrintän kohteeksi joutuneen oikeussuojan toteutumista parannettaisiin myös työsuojeluviranomaisen tehtäviin ja toimivaltaan ehdotetuilla muutoksilla. Esitys parantaisi myös syrintän uhrin tietoisuutta oikeusturvakeinoista, kun työsuojeluviranomainen tiedottaisi syrintän uhrille yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävästä edistää sovintoa yksittäistapauksellisen valvonnan yhteydessä. Se, joka katsoo joutuneensa syrintän kohteeksi voisi halutessaan pyytää yhdenvertaisuusvaltuutetulta toimenpiteitä sovinnon aikaansaamiseksi. Ehdotus voisi siten edistää syrintän tai vastatoimien kohteeksi joutuneen oikeutta saada hyvitys syrintän kieltoa rikkoneelta työnantajalta, mikäli yhdenvertaisuusvaltuutetun johdolla osapuolet onnistuisivat pääsemään sovintoon asiassa.

Esityksessä ehdotetaan, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voisi antaa suosituksen hyvityksen määrittämisestä syrintän tai vastatoimien kohteeksi joutuneelle. Lautakunnan antamat hyvitystä koskevat suositukset eivät olisi luonteeltaan sitovia päätöksiä, joten niiden käytännön vaikutus syrintän tai vastatoimien kohteena oleviin henkilöihin ja näiden oikeusturvaan riippuisi siitä, kuinka hyvin suosituksia noudatettaisiin. Nykyisin esimerkiksi kuluttajariitalautakunta antaa ratkaisusuosituksia, joita noudatetaan noin 80 %:ssa tapauksista.³ Ehdotetun muutoksen toteutuessa olisikin tärkeää seurata, olisiko lautakunnan antamalla hyvitystä koskevilla

³ <https://www.kuluttajariita.fi/fi/index/tietoameista/tiedotteet/2022/koronavahensilentoriitoja.html>

suosituksilla vaikutuksia syrjinnän ja vastatoimien kohteeksi joutuneiden oikeusturvaan. Suositus hyvityksen maksamisesta korostaisi hyvityksen merkitystä syrjivän tai vastatoimien kiellon vastaisen menettelyn seurauksena, ja voisi kannustaa yhdenvertaisuuslain säännöksiä rikkonutta toimijaa suorittamaan rahallista hyvitystä. Suositus voisi myös auttaa osapuolia pääsemään sovintoon esimerkiksi hyvityksen määrästä.

Hyvitysvaatimuksen esittämisen määräajan katkeaminen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsittelyn ajaksi voisi vahvistaa syrjintää epäilevän tosiasiallisia mahdollisuuksia hyödyntää lautakuntaa matalan kynnyksen oikeussuojakeinona, ja siten tukisi tämän pääsyä oikeussuojakeinoihin. Kun hyvitysvaatimuksen tekemisen määräaika ei kuluisi umpeen kesken lautakuntakäsittelyn, yhä useampi syrjintää tai vastatoimia epäilevä voisi viedä asiansa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan siten, että vielä lautakuntakäsittelyn jälkeenkin hänellä olisi halutessaan tosiasiallinen mahdollisuus nostaa hyvitystä koskeva kanne tuomioistuimessa. Lautakuntamenettely voi edistää sovinnollisen ratkaisun saavuttamista ja toisaalta lautakunnan antama, syrjinnän toteava ratkaisu voi tukea syrjintää epäilevää osapuolta tuomioistuinmenettelyssä, mikäli asiassa ei päästäisi sovintoon.

4.2.3.5 Vaikutukset yrityksiin

Varhaiskasvatuksen piirissä yksityisen sektorin toimijat ovat pääsääntöisesti pk-yrityksiä. Karvin tilastojen mukaan yksityisiä päiväkoteja oli Suomessa 993 vuonna 2019. Yksityisiä palveluntuottajia oli 468, joista 393:lla oli yksi päiväkoti. Vain kolmella toimijalla oli yli 60 päiväkotia, joista suurimmalla oli 177 päiväkotia. Esityksen vaikutukset kohdistuisivat näin ollen erityisesti pk-sektoriin. Taloudellisten vaikutusten voidaan katsoa kuitenkin olevan kohtuullisia, sillä kyse on ensisijaisesti toimintatapojen muutoksista arkitilanteissa.

Varhaiskasvatusta tarjoaville palveluntuottajille, kuten yksityisille päiväkodeille, esitetyt muutokset aiheuttavat hallinnollisia kustannuksia sen myötä, että ne laatisivat yhdenvertaisuussuunnitelmia ja jalkauttaisivat toimenpiteet henkilöstön toimintaan esimerkiksi koulutuksen avulla tai muilla vastaavilla keinoilla. Tämän lisäksi mahdollinen lasten osallistaminen ja huoltajien kuuleminen osana päiväkodin muuta toimintaa veisi työaikaa.

Esityksen seurauksena kustannuksia syntyisi myös vähäisessä määrin yksityisille perhepäivähoitajille ja yksityisen avoimen varhaiskasvatuksen toimijoille yhdenvertaisuussuunnitelman laatimiseen osallistumiseen yhteistyössä kunnan kanssa käytetyn työajan kautta. Varhaiskasvatukseen liittyviä vaikutuksia on kuvattu aiemmin jaksossa 4.2.1.

Kohtuulliset mukautukset koskevat myös tavaroita ja palveluita tarjoavia yrityksiä. Tämän vuoksi kohtuullisiin mukautuksiin ehdotettava muutos liittyen arvioinnin järjestykseen ja vammaisen henkilön tarpeen esisijaisuuteen voi vaikuttaa myös kyseisiin toimijoihin niiden joutuessa arvioimaan kohtuullisen mukautuksen toteuttamista konkreettisessa tilanteessa.

Voimassaolevaa yhdenvertaisuuslakia koskevassa hallituksen esityksessä puhuttiin tavaroiden ja palveluiden tarjoajia koskien esimerkkinä kulkureitin järjestämisestä ja miten kustannukset siihen liittyen ovat tyypillisesti vähäisiä. Tämä on luonut käsityksen, jonka mukaan kohtuulliset mukautukset eivät voi olla kuluiltaan merkittäviä tai että ne ovat tyypillisesti kuluiltaan vähäisiä. Tämä tulkinta on ristiriidassa vammaisyleissopimuksen lähtökohdan kanssa, jossa vammaisen henkilön tarve suhteutetaan palveluntarjoajaan liittyviin ominaisuuksiin eli otetaan huomioon toimijan koko, taloudellinen asema, toiminnan luonne ja laajuus sekä mukautusten arvioitavat kustannukset ja mukautuksia varten saatavissa oleva tuki. Mainintaa siitä, että mukautuksista syntyvät kustannukset ovat vähäisiä, ei yleissopimuksesta löydy ja kyseistä tulkintaa vah-

vistaa myös vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean antama yleiskommentti 6 ja korkeimman hallinto-oikeuden tuore lentoyhtiötä koskeva ratkaisu KHO:2021:189. Nyt esitettävän muutoksen on tarkoitus selkeyttää tulkintaa tältä osin. Samalla muutoksella selkeytetään arvioinnin järjestystä, jossa otetaan ensin huomioon vammaisen henkilön tarve ja seuraavana tarkastellaan muita mainittuja toimijaa ja kustannuksiin liittyviä seikkoja. Tällä muutoksella on vaikutusta tulkintaan yritysten harkitessa ja toteuttaessa kohtuullisia mukautuksia.

4.2.3.6 Vaikutukset työelämään

Ehdotuksella yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivalta laajenisi kattamaan kaikki elämänalueet, mukaan lukien työelämän. Tällä olisi myönteisiä vaikutuksia yhdenvertaisuuslain yhdenmukaiseen soveltamiseen eri elämänalueilla. Samalla hyödynnettäisiin yhdenvertaisuusvaltuutetun yhdenvertaisuuskysymyksiä koskevan erityisasiantuntemusta myös työelämää koskevissa yksittäisissä tapauksissa. Kun myös työsuojeluviranomaisilla säilyisi edelleen toimivalta valvoa yhdenvertaisuuslain noudattamista työelämässä, mahdollistaisi ehdotus edelleen myös työsuojeluviranomaisen työelämää koskevan erityisosaamisen hyödyntämisen yhdenvertaisuuslain valvonnassa. Samalla voitaisiin hyödyntää edelleen esimerkiksi työsuojeluviranomaisten laajaa alueorganisaatioiden verkostoa. Muutos voisi osaltaan estää myös sitä, että jokin tietty kysymys ei kuuluisi kummankaan yhdenvertaisuuslakia valvovan viranomaisen toimivaltaan.

Ehdotuksilla parannettaisiin yhdenvertaisuusvaltuutetun mahdollisuuksia toteuttaa nykyisiä tehtäviään työelämässä. Kun yhdenvertaisuusvaltuutettu saisi nykyistä enemmän tietoa työelämän syrjintätapauksista, voisi yhdenvertaisuusvaltuutettu antaa yleisiä suosituksia syrjinnän ehkäisemiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivallan laajentamisella työelämän syrjintä voisi saada enemmän näkyvyyttä ja syrjintätapauksia voitaisiin nostaa nykyistä useammin julkiseen keskusteluun, jolloin epäkohtiin voitaisiin puuttua tehokkaammin. Yhdenvertaisuusvaltuutetun kannanotot ja suositukset tukisivat myös työnantajien tiedonsaantia yhdenvertaisuuslaista ja sen soveltamisesta. Yhdenvertaisuusvaltuutetun edistämistehtävät voisivat vaikuttaa myös asenteisiin ja toimintatapojen muuttumiseen ja siten ehkäistä syrjinnän esiintymistä työelämässä.

Ehdotuksen myötä työsuojeluviranomainen ja yhdenvertaisuusvaltuutettu olisivat kumpikin toimivaltaisia valvomaan yhdenvertaisuuslain noudattamista työelämässä. On mahdollista, että yhdenvertaisuusvaltuutetun ja työsuojeluviranomaisten tulkinnat yhdenvertaisuuslain tulkinnasta yksittäisissä tapauksissa eroaisivat toisistaan, mikä voisi johtaa eriävään tulkintakäytäntöön työelämäasioissa. Riskiä eriytyvästä tulkintakäytännöstä vähentää se, että yhdenvertaisuusvaltuutettu ja työsuojeluviranomaiset soveltaisivat samoja yhdenvertaisuuslain säännöksiä. Viime kädessä näiden säännösten oikean tulkinnan ratkaisevat tuomioistuimet.

Syrjintää työelämässä epäilevä henkilö voisi ottaa yhteyttä kumpaan tahansa yhdenvertaisuuslakia valvovaan viranomaiseen. Tämä voisi vähentää sellaisten asioiden määrää, joissa yhdenvertaisuusvaltuutettu joutuu siirtämään toimivaltaansa kuulumattoman asian työsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi, tai ohjaamaan asiakkaan toiseen viranomaiseen. Toisaalta on myös mahdollista, että henkilö veisi asian kummankin viranomaisen selvitettäväksi, tai että saman työnantajan eri työntekijät ottaisivat yhteyttä samassa asiassa molempiin viranomaisiin. Siten ehdotukseen liittyy myös riski siitä, että kaksi viranomaisista käsittelee samaan aikaan samaa syrjintäasiaa. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla vireillä oleva syrjintäkysymys saattaisi tulla samaan aikaan esille myös työpaikalle tehtävällä työsuojelutarkastuksella. On mahdollista, että tällaisessa tilanteessa kaksi eri viranomaisista antaisi ratkaisun samasta asiasta, tai käsittelee samaan aikaan samaa asiaa. On myös mahdollista, että saman työelämän syrjintäepäilyyn osalta saataisiin kaksi erilaista viranomaisulkintaa siitä, onko asiassa kysymys yhdenvertaisuuslain mukaisesta

syrynnästä vai ei. Saman asian käsittely eri viranomaisissa saattaisi myös hidastaa asian käsittelyä, jos viranomainen joutuisi odottamaan toisen viranomaisen ratkaisua. Riskiä asian samanaikaisesta käsittelystä eri viranomaisissa voitaisiin kuitenkin vähentää viranomaisten keskinäisellä tietojenvaihdolla ja yhteistyöllä. Uudenlainen rinnakkainen toimivalta edellyttäisi hyvää ja jatkuvaa tiedonvaihtoa ja vuoropuhelua valtuutetun ja työsuojeluviranomaisen välillä.

Täsmentämällä työnantajan edistämisvelvollisuutta koskevaa sääntelyä selvennettäisiin, mitä työnantajan tulee ottaa huomioon tehdessään työpaikalla yhdenvertaisuustilanteen arviointia. Ehdotettu muutos poistaisi työpaikoilla esiintyvää epä tietoisuutta siitä, mitä arvioinnin tulee sisältää. Ehdotus edistäisi sitä, että työpaikat oma-aloitteisesti paikantaisivat olosuhteita ja menettelytapoja, jotka estävät tai vaikeuttavat yhdenvertaisuuden toteutumista. Työnantajan edistämisvelvollisuutta koskevat ehdotukset olisivat omiaan varmistamaan, ettei työpaikalla esiinny syrjintää ja edistämään tosiasiallista yhdenvertaisuutta. Lain noudattamisen valvonta myös tehostuisi, kun työnantajalle voitaisiin antaa velvoitteita sellaisen arvioinnin tekemisestä, joka kattaisi eri syrjintäperusteet.

Koska työnantajan edistämisvelvollisuutta koskevaan pykälään lisättäisiin nimenomainen maininta siitä, että työnantajan tulisi arvioida yhdenvertaisuuden toteutumista myös työhönotossa, olisi ehdotuksella rekrytointisyrjintää ehkäisevä tai vähentävä vaikutus. Ehdotuksella voisi olla vaikutusta erityisesti sellaisiin työnhakijaryhmiin, joihin tutkimusten ja selvitysten mukaan kohdistuu syrjintää työhönotossa.⁴ Ehdotus voisi edistää rekrytointisyrjintää ehkäisevien käytäntöjen ja menettelytapojen käyttöönottoa työpaikoilla, ja siten vähentää syrjintää rekrytoinnissa.

Esitykseen sisältyvä ehdotus työsuojeluviranomaisen valvontatoimivallan täsmentämisestä selkeyttäisi työsuojeluviranomaisen toimivaltaa ja vähentäisi valvontatoimivallan tulkinnanvaraisuutta. Kun työelämäasiat kuuluisivat jatkossa myös yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaan, välttyttäisiin tilanteelta, jossa tietty kysymys ei kuulu minkään viranomaisen valvontatoimivaltaan. Syrjintää kokevan asema parantuisi, kun hän ei tulisi siirretyksi viranomaiselta toiselle. 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.

Ehdotuksella olisi myönteisiä vaikutuksia vuokratyöntekijöiden rekrytointisyrjintään puuttumiseen. Viranomaisten valvontatoimivalta ulottuisi esityksen mukaan myös vuokratyövoimaa tarvitsevaan yritykseen, mikä tehostaisi vuokratyöntekijän työhönottosyrjinnän valvontaa ja parantaisi valvonnan vaikuttavuutta. Viranomaiset voisivat samaan aikaan valvoa sekä työnantajana toimivaa vuokrausyritystä että vuokratyövoimaa tarvitsevaa yritystä. Tämä edistäisi kokonais kuvan saamista tapahtumien kulusta ja mahdollisesta syrjinnästä vastuussa olevan toimijan selvittämistä. Esitys antaisi paremmat mahdollisuudet puuttua tilanteisiin, jossa työnantajana toimiva vuokrausyritys ja vuokratyövoimaa tarvitseva yritys olisivat molemmat osaltaan vastuussa syrjinnästä.

Esityksen työsuojelun valvontaa koskevilla ehdotuksilla voidaan arvioida olevan vaikutuksia tosiasiallisen yhdenvertaisuuden parantumiseen. Ehdotettujen muutosten myötä työsuojeluviranomaisen toimivaltuuksia tehostetaan, jolloin on mahdollista nykyistäkin tehokkaammin

⁴ Tavoitteena syrjimätön työelämä-tutkimuksen mukaan syrjintä työhönotossa kohdistuu erityisesti muun muassa vammaisiin ja ulkomaalaistaustaisiin henkilöihin.

puuttua tilanteisiin, jossa yhdenvertaisuus ei työpaikoilla toteudu. Esityksessä ehdotetulla työsuojeluviranomaisten tehostetuilla toimivaltuuksilla voidaan arvioida olevan varoittava vaikutus, joka lähtökohtaisesti kannustaa yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden varmistamiseen ja syrjintää ehkäisevään toimintaan.

4.2.3.7 Vaikutukset syrjintäepäilyn kohteena oleviin toimijoihin

Hyvityksen kanneajan katkeamisella lautakuntamenettelyn ajaksi voisi olla vähäisiä vaikutuksia syrjintäepäilyn kohteena oleviin toimijoihin. Muutoksen myötä hyvitystä voitaisiin tietyissä tilanteissa vaatia tuomioistuimessa yli kahden vuoden kuluttua syrjinnän tai vastatoimien kiellon vastaisesta menettelystä, mikäli asia olisi ollut yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltävänä. Kanneajan katkeaminen ei kuitenkaan olisi ennakoimatonta syrjintäepäilyn kohteena oleville toimijoille, sillä nämä saisivat asianosaisina lähtökohtaisesti tiedon asian käsittelystä lautakunnassa. Lautakuntamenettelyn kestosta kussakin tilanteessa riippuisi se, kuinka pitkäksi aikaa kanneajan kuluminen keskeytyisi. Vuonna 2021 lautakunnan jaostossa ja täysistunnossa ratkaistujen hakemusten keskimääräinen käsittelyaika oli 363 päivää (tai 312 päivää, jos huomioon ei oteta kahta poikkeustapausta). Vuonna 2022 lautakunnan jaostossa ratkaistujen hakemusten keskimääräinen käsittelyaika on ollut 363 päivää (tai 250 päivää, mikäli jätetään huomiotta yksi tapaus, jossa asian käsittely keskeytyi asian tultua vireille toisessa viranomaisessa).

Ehdotuksella, jonka myötä yhdenvertaisuusvaltuutettu tai yhdenvertaisuutta edistävä yhteisö voisi viedä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan syrjintää tai vastatoimia koskevan asian ilman yksilöityä asianomistajaa, ei olisi vaikutuksia sen tahon oikeusturvaan, jonka väitetään menetelleen syrjivästi. Myös silloin, kun olisi kyse epäilyistä ihmisryhmään kohdistuvasta syrjinnästä, noudatettaisiin yhdenvertaisuuslain säännöksiä todistustaakasta (28 §). Asian vireillepanijan olisi edelleen esitettävä selvitys seikoista, joihin sen vaatimus perustuu, ja syrjintäoletama syntyisi, mikäli asiaa käsiteltäessä esitettyjen selvitysten perusteella voidaan olettaa syrjinnän tai vastatoimien kieltä rikotun. Tällöin vastapuolen olisi syrjintäolettaman kumotakseen osoitettava, että kieltä ei ole rikottu. Syrjintäolettaman syntymiseksi asian lautakuntaan viedessä olisi siten edelleen esitettävä selvitys vaatimuksensa perusteena olevista seikoista.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Hyvitystä koskeva sääntely

Valmistelun aikana on harkittu myös vaihtoehtoa, jonka mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voisi tehdä osapuolia sitovia päätöksiä hyvityksen maksamisesta syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutuneelle. Vaihtoehtoa esitettiin lausuntokierroksella olleessa työryhmämietinnössä, ja siitä saatiin runsaasti lausuntopalautetta. Hyvityksen määrittäminen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa voisi vahvistaa syrjintää tai vastatoimia epäilevän henkilön pääsyä tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja vahvistaa tämän oikeusturvaa. Toisaalta hyvityksen määrittäminen 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. Nykyisin useimmat korvausvaatimukset ratkaistaan oikeudenkäynneissä yleisissä tuomioistuimissa. Lautakunta on matalan kynnyksen oikeusturvaelin, jonka menettely on pääosin kirjallista ja noudattaa hallintolakia. Muissa olemassa olevissa lautakunnissa annetaan ei-sitovia suosituksia (esimerkiksi kuluttajariitalautakunta) tai ratkaistaan valituksia viranomaisten hallintopäätöksistä (esimerkiksi sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta),

mutta ei määrätä korvauksista osapuolten välillä. Ratkaisu saattaisi olla ongelmallinen perustuslain tuomiovallan käyttöä ja tuomioistuinlinjoja koskevien säännösten kannalta. Lisäksi ratkaisu edellyttäisi tarkempaa selvittämistä muun muassa lautakunnan ja tuomioistuinten välisen tarkoituksenmukaisen toimivallan jaon sekä muutoksesta aiheutuvien vaikutusten osalta. Hyvityksen määrääminen lautakunnassa olisikin sillä tavoin periaatteellisesti merkittävä muutos, että se vaatisi laajempaa arviointia ja valmistelua kuin mikä on ollut mahdollista yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen yhteydessä.

Kuluriskiin hyvitystä koskevassa tuomioistuinmenettelyssä voitaisiin pyrkiä vaikuttamaan myös oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuutta koskevalla sääntelyllä. Tämäkin tarkoittaisi poikkeamista nykysääntelystä ja edellyttäisi asian laajamittaisempaa tarkastelua. Erilaisia tapoja puuttua oikeudenkäyntikuluriskiin on tuotu esiin muun muassa oikeusministeriössä laaditussa arviomuistiossa oikeudenkäyntikuluista riita-asioissa (Oikeudenkäyntikulut riita-asioissa. Arviomuistio. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 2021:16) ja siitä annetuissa lausunnoissa (Arviomuistio oikeudenkäyntikuluista riita-asioissa. Lausuntotiivistelmä. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2021:38). Lisäksi oikeusministeriön asettama, 29.11.2021-30.4.2022 toiminut työryhmä on tarkastellut sitä, kuinka oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 8 b §:ää tulisi muuttaa, jotta asianosaisen maksettavaksi tuomittavien oikeudenkäyntikulujen määrää alennettaisiin kohtuuttomuustilanteissa viran puolesta nykyistä useammin, sekä tulisiko säätää siitä, että oikeudenkäyntiasiamiehen tai -avustajan tulisi ennen oikeudenkäyntiä antaa päämiehelleen arvio asiassa mahdollisesti aiheutuvista oikeudenkäyntikuluista. Työryhmä on oikeusministeriölle 11.4.2022 luovuttamassaan mietinnössä ehdottanut, että oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 8 b §:ää muutettaisiin niin, ettei hävinneen asianosaisen maksettavaksi tuomittavien oikeudenkäyntikulujen määrän alentaminen viran puolesta enää edellyttäisi täysimääräisen korvausvelvollisuuden kohtuuttomuuden olevan ilmeistä, ja että jatkossa kuluvastuun kohtuullistamiseksi olisi riittävää, jos yhden tai useamman kohtuullistamista puoltavan tekijän painoarvo olisi kokonaisarviointissa kohtuullistamista vastaan puhuvien arviointiperusteiden painoarvoa suurempi. Lisäksi työryhmä ehdotti, että oikeudenkäymiskaareen otettaisiin säännös oikeudenkäyntikuluarvion antamisvelvollisuudesta (Oikeudenkäyntikulutyöryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2022:21).

5.1.2 Valvontaviranomaisten tehtävät ja toimivalta työelämässä

5.1.2.1 Nykytilan säilyttäminen

Yksi vaihtoehto olisi jatkaa voimassa olevan lainsäädännön pohjalta tekemättä mitään muutosehdotuksia valvontaviranomaisten tehtäviin ja toimivaltaan työelämän osalta. Työsuojeluviranomainen on katsonut, että nykyinen valvontarakenne on pääasiallisesti toimiva.

Nykyiseen malliin on kuitenkin arvioitu liittyvän muutostarpeita. Yhdenvertaisuusvaltuutetulle on säädetty tehtäviä myös työelämän osalta, mutta valtuutetun rooli on käytännössä jäänyt vähäiseksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei ole voinut toteuttaa työelämätehtäviään optimaalisella tavalla, kun valtuutetulla on ollut puutteellinen tietopohja työelämän yksittäisistä syrjintätapauksista.

Valvontaviranomaisilla on tunnistettu olevan erilaisia vahvuuksia, jotka eivät nykyisessä mallissa ole tukenet toisiaan. Työsuojeluviranomaisella on ollut oikeus pyytää yhdenvertaisuusvaltuutetulta tai lautakunnalta lausuntoa yhdenvertaisuuslain tulkinnasta ja soveltamisesta, mutta työsuojeluviranomainen on käyttänyt kyseistä mahdollisuutta vain muutamassa tapauksessa. Valvontaviranomaisten tehtävät eivät siten ole parhaimmalla tavalla täydentäneet toisiaan, kuten on ollut tarkoitus.

5.1.2.2 Yhdenvertaisuusvaltuutetun ja työsuojeluviranomaisen yhteistyön kehittäminen ilman yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontatoimivaltaa

Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistusta valmistelleen työelämäasioiden alajaoston mietinnössä ehdotettiin muutoksia yhdenvertaisuusvaltuutetun ja työsuojeluviranomaisten yhteistyön ja tiedonvaihdon vahvistamiseksi, kuitenkin siten, ettei yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi toimivaltaa antaa perusteltua kannanottoa työelämää koskevassa asiassa. Mietinnössä ehdotettiin, että työsuojeluviranomaisen tulisi varata yhdenvertaisuusvaltuutetulle tilaisuus lausunnon antamiseen ennen työsuojeluviranomaisessa käsiteltävänä olevan asian ratkaisemista, ja että yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi työsuojeluviranomaisen pyynnöstä toimia apuna työsuojeluviranomaisen valvontavaltaan kuuluvassa asiassa. Lisäksi ehdotettiin lakiin kirjattavaksi, että työsuojeluviranomaisen tulisi välittää tietoa yhdenvertaisuusvaltuutetulle valvontatoiminnassaan tehdyistä havainnoista ja että työsuojeluviranomaiselle säädettäisiin velvoite jakaa tietoa toiminnastaan huomioiden erityisesti syrjinnän vaarassa olevat ryhmät.

Valvontaviranomaisten keskinäisen yhteistyön ja tiedonvaihdon kehittäminen ehdotetulla tavalla voisi tukea yhdenvertaisuusvaltuutetun edellytyksiä toteuttaa nykyisiä tehtäviään edistää yhdenvertaisuutta ja edistää sovintoa työelämäkysymyksissä. Työsuojeluviranomaisen tehtävä tiedottaa toiminnastaan syrjinnän vaarassa olevat ryhmät huomioiden voisi lisätä syrjinnän vaarassa olevien tietoisuutta työsuojeluviranomaisen tarjoamista oikeussuojakeinoista. Kun ainoastaan työsuojeluviranomainen olisi toimivaltainen valvontaviranomainen, ehdotus estäisi sen, että saman asian käsittelee ja ratkaisee kaksi eri viranomaista. Toisaalta tässä mallissa yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei olisi itsenäistä toimivaltaa käsitellä työelämäsyryntää koskevia tapauksia ja antaa niistä perusteltuja kannanottoja, vaan lausunto annettaisiin työsuojeluviranomaiselle, joka lopulta ratkaisisi asian. Siten malli poikkeaisi edelleen yhdenvertaisuusvaltuutetun itsenäisestä toimivallasta valvoa yhdenvertaisuuslakia muilla elämänalueilla. Lausunnon pyytäminen ja antaminen saattaisi lisätä byrokratiaa asioiden käsittelyssä sekä työsuojeluviranomaisessa että yhdenvertaisuusvaltuutetulla. Myös yhdenvertaisuusvaltuutetun tiedonsaanti olisi riippuvainen työsuojeluviranomaisen toimittamista tiedoista, sillä yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei olisi itsenäistä tiedonsaantioikeutta eikä siten mahdollisuutta selvittää tapauksia itse. Lisäksi muutoksesta huolimatta yhdenvertaisuusvaltuutettuun yhteyttä ottavat, työelämässä tapahtuvaa syrjintää epäilevät henkilöt täytyisi edelleen ohjata tai heidän asiansa siirtää työsuojeluviranomaiseen.

5.1.2.3 Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivallan laajentaminen työelämäasioihin

Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen yhteydessä useat toimijat ovat ehdottaneet, että myös yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivaltaa muutettaisiin siten, että lautakunnalla olisi toimivalta käsitellä myös työelämän syrjintätapauksia. Tällöin lautakunta voisi ratkaista myös työelämässä tapahtuvaa syrjintää koskevia tapauksia ja esimerkiksi kieltää jatkamasta tai uusimasta syrjintää. Kyse olisi uudesta matalan kynnyksen oikeussuojakeinosta syrjintää epäileville, ja muutoksella voisi olla myönteisiä vaikutuksia erityisesti syrjinnän uhrin oikeussuojaan.

Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen yhteydessä työelämän alajaosto on keskittynyt erityisesti yhdenvertaisuusvaltuutetun ja työsuojeluviranomaisen toimivallan laajentamiseen. 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, kuten

esimerkiksi menettelyyn työsuojeluviranomaisessa. Lautakunnan toimivallan ulottaminen työelämäkysymyksiin edellyttäisikin syvällisempää selvittämistä ja vaikutusarviointia, kuin mitä yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen yhteydessä on tehty. Asiaa olisi kuitenkin tärkeää selvittää jatkossa.

5.1.3 Työsuojelun valvontalain 13 §:n muutos

Työnantajan edistämisvelvollisuuden osalta työsuojeluviranomainen on pitänyt ongelmallisena erityisesti sitä, että kehotusta ei voida antaa yhdenvertaisuuslain 7 §:n 1 momentin velvollisuudesta arvioida, miten yhdenvertaisuus työpaikalla toteutuu.

Esitystä valmisteltaessa arvioitiin ehdotetun työsuojelun valvontalain 13 §:n muutoksen sijaan myös vaihtoehtoa, jossa työsuojelutarkastajan mahdollisuus antaa kehotus olisi koskenut vain yhdenvertaisuuslain 7 §:n 1 momentin mukaista työnantajan arviointivelvollisuutta. Kehotuksen rajaaminen koskemaan vain kyseistä arviointivelvollisuutta ei vaikuttanut kuitenkaan tarkoituksenmukaiselta. On perusteltua, että työsuojeluviranomaisen käytössä on samat valvontakeinot tilanteissa, joissa työnantaja on tehnyt arvioinnin, mutta laiminlyönyt ryhtyä arvioinnissa havaittuihin tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden edistämiseksi.

Yhtenä vaihtoehtona pohdittiin myös sitä, että kehotusmenettelyä ei laajenneta miltään osin yhdenvertaisuuslain 7 §:n 1 momenttiin. Esityksessä ehdotetaan, että yhdenvertaisuuslain 7 §:n 2 momentin yhdenvertaisuussuunnitelman tulisi jatkossa sisältää myös selvitys 1 momentin mukaisen yhdenvertaisuuden arvioinnin johtopäätöksistä. Työsuojelun valvontalain 13 §:n mukaan kehotus voidaan antaa työnantajan velvollisuudesta laatia yhdenvertaisuussuunnitelma. Pelkäämään työnantajan arvioinnin johtopäätösten puuttuminen suunnitelmasta ei kuitenkaan itsessään täyttäisi kehotuksen edellytyksiä, josta syystä kehotuksen laajentaminen koskemaan 7 §:n 1 momenttia on tarpeellista. Lisäksi velvollisuus laatia yhdenvertaisuussuunnitelma koskee vain työnantajia, joiden palveluksessa on vähintään 30 henkilöä.

5.1.4 Työnantajan velvollisuus laatia yhdenvertaisuussuunnitelma

Esitystä valmisteltaessa tuotiin esille myös muita muutosehdotuksia liittyen työnantajan yhdenvertaisuussuunnitelmaan.

Yhdenvertaisuussuunnitelman osalta ehdotettiin, että velvollisuuden tehdä yhdenvertaisuussuunnitelma tulisi jatkossa koskea yrityksiä, jotka työllistävät vähintään 20 henkilöä nykyisen 30 henkilön sijaan. Lisäksi ehdotettiin, että 7 §:ssä tulisi säätää määräajasta, jonka kuluessa yhdenvertaisuussuunnitelma olisi päivitettävä.

On otettava huomioon, että yhdenvertaisuussuunnitelma yhdistetään yleensä tasa-arvosuunnitelmaan. Velvollisuus laatia tasa-arvosuunnitelma koskee työnantajia, joiden palveluksessa on vähintään 30 henkilöä. Voimassa olevan yhdenvertaisuuslain perusteluissa tuodaan esille, että jo nykyisinkin tarkoituksena on, että työpaikan yhdenvertaisuustilannetta tarkastellaan määräajoin.

Työryhmän toimeksiannon puitteissa työryhmällä ei ole ollut mahdollisuutta arvioida edellä esitettyjä ehdotuksia tarkemmin.

5.1.5 Erityisesti vammaisia henkilöitä koskevat muutokset

Esitystä valmisteltaessa tuotiin esille myös kohtuullisten mukautusten lisäksi muita muutosehdotuksia liittyen vammaisten henkilöiden oikeuksiin. Ehdotettiin, että esteettömyyden ja saavutettavuuden laiminlyönti tulisi määritellä syrjinnäksi yhdenvertaisuuslaissa. Lisäksi ehdotettiin, että kaikille sopivasta suunnittelusta tulisi säätää yhdenvertaisuuslaissa.

Työryhmän toimeksiannon ja asetetun kokoonpanon puitteissa työryhmällä ei ole ollut mahdollisuutta arvioida edellä esitettyjä ehdotuksia tarkemmin.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Ruotsin yhdenvertaisuuslain (diskrimineringslag) 3 luvussa säädetään velvollisuudesta ryhtyä aktiivisiin toimenpiteisiin (aktiva åtgärder) syrjinnän vastustamiseksi ja yhdenvertaisten oikeuksien ja mahdollisuuksien edistämiseksi. Velvoite koskee työnantajia ja koulutuksen järjestäjiä. Velvoitteeseen kuuluu arvioida, onko olemassa riskejä syrjintään ja vastatoimiin tai muita esteitä yhdenvertaisten oikeuksien ja mahdollisuuksien toteutumiseen, analysoida syitä näille riskeille ja esteille, ryhtyä estäviin ja edistäviin toimenpiteisiin joita voidaan kohtuudella edellyttää, sekä seurata ja arvioida tätä työtä. Työn aktiivisten toimenpiteiden eteen tulee olla jatkuvaa ja toimenpiteet tulee aikatauluttaa ja toteuttaa mahdollisimman nopeasti. Tietyn kokoisten työnantajien sekä koulutuksen järjestäjien tulee vuosittain kirjallisesti dokumentoida työstään koskien aktiivisia toimenpiteitä.

Ruotsin yhdenvertaisuuslain 1 luvun 4 §:ssä häirinnäksi määritellään ihmisarvoa loukkaava käyttäytyminen, joka liittyy johonkin seuraavista syrjintäperusteista: sukupuoli, sukupuolirajat ylittävä identiteetti tai ilmaus, etninen alkuperä, uskonto tai muu vakaumus, vammaisuus, seksuaalinen suuntautuminen tai ikä. Laki määrittelee erikseen seksuaalisen häirinnän. Lain mukaan työnantajalla on velvollisuus puuttua tiedossaan olevaan, työntekijään kohdistuvaan häirintään. Myös koulutuksen järjestäjällä on lain mukaan velvollisuus puuttua tiedossaan olevaan häirintään lasta tai oppilasta kohtaan. Velvollisuudesta puuttua häirintään säädetään erikseen myös varusmiespalveluksen ja siviilipalvelusvelvollisuuden osalta.

Ruotsin yhdenvertaisuuslakia valvoo kaikilla elämänalueilla yhdenvertaisuusvaltuutettu. Ruotsin yhdenvertaisuuslain mukaan se, joka rikkoo syrjinnän tai vastatoimien kieltoa tai laiminlyö velvollisuutensa selvittää häirintää ja seksuaalista häirintää ja ryhtyä toimenpiteisiin häirintää vastaan, on velvollinen maksamaan hyvitystä sille, jonka oikeutta menettelyllä on loukattu. Hyvitystä on vaadittava tuomioistuimessa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu, työntekijäjärjestö tai tietyt muut järjestöt voivat edustaa syrjintäasian asianosaista tuomioistuimessa tämän suostumuksella. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi antaa valvontaa koskevan päätöksen silloinkin, kun asiassa ei ole yksittäistä vahinkoa kärsinyttä henkilöä. Nämä päätökset eivät ole kuitenkaan oikeudellisesti sitovia eikä niistä voi valittaa. Tuoreessa selvityksessä on arvioitu Ruotsin lainsäädäntöä siitä näkökulmasta, tulisiko siinä säännellä syrjinnän suojasta myös sellaisissa tapauksissa, joissa ei voida nimetä yksittäistä vahinkoa kärsinyttä henkilöä. Selvityksessä ehdotetaan muutettavaksi yhdenvertaisuuslainsäädäntöä siten, että voitaisiin estää yksilöä tai ryhmää kohtaan syrjivien lausumien tai viestien levittäminen. Ehdotuksen mukaan tämä olisi mahdollista silloinkin, kun ei voitaisi identifioida syrjinnän kohteena olevaa yksilöä. Kiellon tehosteeksi on ehdotettu rahamääräistä sakkoa. (Ett utökat skydd mot diskriminering, Slutbetänkande av Utredningen om vissa frågor i diskrimineringslagen, Stockholm 2021, Statens offentliga utredningar, SOU 2021:94)

Ruotsin lainsäädännössä säädetään kohtuullisista mukautuksista ja ne koskevat kaikkia elämänalueita muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta, jotka liittyvät asuntoihin, yksityisten myymiin

palveluihin tai tavaroihin ja kiinteistöihin liittyvin muutostöihin ja rakennustoimintaan. Kyse on tapauskohtaisesta kokonaisarviosta, jossa otetaan huomioon asiaan liittyvä lainsäädäntö ja mm. henkilön ja palvelun välisen suhteen pysyvyys ja kattavuus eli onko kyse esimerkiksi henkilön omasta opiskelu- tai työpaikasta.

Norjan yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoa koskevan lain (Lov om likestilling og forbud mot diskriminering) 4 luvussa säädetään aktiivisista yhdenvertaisuusvelvoitteista. Velvoite edistää yhdenvertaisuutta aktiivisin, kohdennetuin ja systemaattisin toimenpitein koskee viranomaisia, työnantaja- ja työntekijäjärjestöjä ja työnantajia. Viranomaisten edellytetään antavan selvitys siitä, miten ne ottavat yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden huomioon toiminnassaan. Selvitys on annettava viranomaisten vuosikertomuksessa tai muussa vuosittain annettavassa kertomuksessa tai muussa dokumentissa, joka on yleisön saatavilla. Viranomaisia koskeva velvoite koskee myös yksityisiä toimijoita jotka hoitavat julkisia tehtäviä, kuten yksityisiä oppilaitoksia. Työnantajien tulee dokumentoida toimet, joihin ne ovat ryhtyneet yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Lisäksi kaikkia julkisia yrityksiä ja tietyn suuruisia yksityisiä yrityksiä koskevat erityiset säännökset yhdenvertaisuusriskien arvioinnista ja toimenpiteisiin ryhtymisestä havaittujen riskien perusteella. Laki yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellosta kieltää häirinnän, jolla lain määritelmän mukaan tarkoitetaan tekoja, tekemättä jättämisistä tai lausumia, joiden tarkoituksena tai seurauksena on olla loukkaava, pelottava, vihamielinen, halventava tai nöyryyttävä. Jotta kyse voi olla laissa kielletystä häirinnästä, sen on kohdistuttava tiettyyn henkilöön tai tiettyyn joukkoon henkilöitä. Yleiset lausumat ihmisryhmiä koskien eivät ole laissa kiellettyä häirintää. Työnantajilla ja järjestöjen ja oppilaitosten johtajilla on velvollisuus estää ja pyrkiä ennalta ehkäisemään häirintää.

Norjan yhdenvertaisuusvaltuutettua ja yhdenvertaisuuslautakuntaa koskevan lain (Lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda, diskrimineringsombudsloven) mukaan yhdenvertaisuusvaltuutettu edistää yhdenvertaisuutta ja ehkäisee syrjintää kaikilla yhteiskunnan alueilla, edistää yhdenvertaista kohtelua työssä sekä antaa neuvontaa muu muassa yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoa koskevasta laista, myös yksittäisissä tapauksissa. Yhdenvertaisuuslautakunta (diskrimineringsnemnda) käsittelee syrjintää koskevia tapauksia. Lautakunta voi tietyissä tilanteissa määrätä maksettavaksi korvausta ja hyvitystä syrjinnän uhrille. Lautakunta voi määrätä hyvitystä (oppreisning) maksettavaksi asiassa, joka koskee työsuhdetta, työhönottoa, itsenäistä ammatinharjoittamista tai vuokratyöntekijöitä. Hyvitys on korvausta aineettomasta vahingosta. Lautakunta voi määrätä korvausta (erstatning) maksettavaksi myös muissa kuin työelämäliitännäisissä asioissa, ja se on korvausta aineellisesta vahingosta. Korvauksesta on päätettävä yksimielisesti. Korvauksen edellytyksenä on lisäksi se, että vastaaja vastustaa niitä ainoastaan vetoamalla maksukyvyttömyyteen tai vastaavaan, ilmeisen perusteetomaan syyhyn. Lautakunnalla on lisäksi oikeus muun muassa määrätä uhkasakkoja hallinnollisten päätöstensä tueksi. Lautakunnan hallintopäätös tai uhkasakkoa koskeva päätös voidaan saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi. Kun asia on lautakunnan käsiteltävänä, samaa asiaa ei voi viedä tuomioistuimen ratkaistavaksi. Lautakunnan käsittely on pääsääntöisesti kirjallista, mutta suullinen käsittely on mahdollinen, mikäli lautakunta arvioi sen tarpeelliseksi. Seksuaalista häirintää koskevissa asioissa sekä silloin kun osapuoli vaatii hyvitystä, on osapuolilla oikeus suulliseen käsittelyyn.

Norjan lainsäädännössä säädetään yksilöllisistä mukautuksista eri tilanteissa, kuten kunnallisissa palveluissa, työssä ja työhaussa, oppilaille ja opiskelijoille ja raskaana oleville. Muut mukautukset paitsi raskaana olevia koskeva mukautus koskevat erityisesti vammaisia henkilöitä. Mukautuksissa otetaan huomioon se, ettei mukautus aiheuta kohtuutonta taakkaa ja mukautuksen arvioinnissa otetaan huomioon mukautuksen vaikutus, kustannukset ja velvoitetun toimijan resurssit.

Tanskassa kansallisena yhdenvertaisuuselimenä toimii Tanskan ihmisoikeusinstituutti (Institut for Menneskerettigheder), jonka tehtävät kattavat syrjinnän alkuperän, sukupuolen ja vammaisuuden perusteella. Käytännössä instituutin toiminta kattaa myös muita syrjintäperusteita. Instituutin tehtäviin kuuluu muun muassa syrjinnän uhrien avustamista, tutkimusta sekä suositusten antamista. Tanskan yhdenvertaisuuslautakunta (Ligebehandlingsnævnet) voi määrätä maksettavaksi hyvitystä lainvastaisen syrjinnän johdosta. Lautakunta ei järjestä suullisia kuulemisia, ja lautakunta voi jättää asian tutkimatta, mikäli arvioi, että sen selvittäminen edellyttää asianosaisten tai todistajien suullista kuulemistä. Lautakunnan ratkaisuun tyytymätön asianosainen voi valittaa siitä tuomioistuimeen. Mikäli lautakunta on määrännyt maksettavaksi hyvitystä, ja asianosainen kieltäytyy maksamasta sitä, kantaja voi pyytää lautakuntaa viemään asian tuomioistuimeen.

Saksassa syrjinnän kieltoa rikkonut henkilö tai työnantaja voidaan velvoittaa maksamaan korvausta syrjinnän kohteeksi joutuneelle. Hyvitystä on vaadittava tuomioistuimessa. Saksan liittovaltion syrjimättömyysviranomainen (Antidiskriminierungsstelle des Bundes) avustaa kaikkia syrjintää epäileviä muun muassa antamalla neuvontaa sekä edistämällä sovinnollista ratkaisua osapuolten välillä. Viranomaisen toimivalta kattaa muun muassa työelämän, koulutuksen, tavaroiden ja palveluiden tarjonnan sekä asumisen.

6 Lausuntopalaute

6.1 Järjestökuuleminen

Oikeusministeriö järjesti työryhmässä käsiteltävien aiheiden osalta laajan järjestöille suunnatun kuulemisen etäyhteyksin 28.10.2021. Kuulemisessa oli edustettuna laajasti eri syrjintäperusteisiin liittyviä järjestöjä ja siihen osallistui yli 60 henkilöä. Kuulemisessa oli mahdollista jättää myös kirjallisia kommentteja tai antaa lausunto tilaisuuden jälkeen. Kuulemisen jälkeen kirjallisen lausunnon toimittivat Seta ry, Kirkkohallitus, Suomen Ekumeeninen Neuvosto, Sivistystyönantajat ry sekä Kehitysvammaisten Tukiliitto ry.

Kuulemisen osallistujat arvioivat varhaiskasvatukseen ulottuvalla yhdenvertaisuussuunnitella olevan positiivisia vaikutuksia yhdenvertaisuuteen, mutta kiinnittivät huomiota tarpeeseen varmistaa riittävät resurssit velvoitteen toteuttamiseen ja valvontaan. Häirintään puuttumisvelvoitteen täsmentämisen arvioitiin muun muassa edistävän häirintään puuttumista ja selventävän velvoitetta sekä edistävän turvallisuuden tunnetta oppilaitoksissa ja madaltavan kynnystä ilmoittaa häirinnästä. Huomiota kiinnitettiin myös käytännön mahdollisuuksiin puuttua häirintään sekä tietoisuuden lisäämiseen. Varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan häirintään puuttumisvelvollisuuden lisäämistä lakiin kannatettiin kuulemisessa laajasti. Häirinnän määritelmän muuttamisen siten, että häirintä voisi kohdistua myös ihmisryhmään, arvioitiin edistävän häirintään puuttumista sekä tekevän näkyvämmäksi ihmisryhmään kohdistuvaa häirintää. Mahdollisuus viedä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan asia, jossa ei ole yksilöitävissä yksittäistä syrjinnän uhria, sai myös laajaa kannatusta. Valtaosa kuulemiseen osallistuneista kannatti myös sitä, että lainsäädännössä säädettäisiin sopivasta suunnittelusta. Kohtuullisten mukautusten voimassa olevan sääntelyn osalta osa osallistujista katsoi, ettei sääntely ole toimivaa, muun muassa johtuen sääntelyn suppeudesta verrattuna vammaisyleissopimukseen ja koska velvoitteen sisältöä pidettiin epäselvänä. Hyvitystä koskevien kysymysten osalta enemmistö kuulemisen osallistujista katsoi, ettei voimassa oleva sääntely toimi hyvin. Useimmat kuulemisen osallistujat perustelivat tätä näkemystä sillä, että kynnys viedä asioita käräjäoikeuksiin on korkea, ja toivat erityisesti esiin lyhyen kanneajan sekä korkean kuluriskin. Useimmat osallistujat pitivät hyvityksen saamista merkityksellisenä syrjinnän uhrin kannalta. Valtaosa osallistujista katsoi, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tulisi voida määrätä hyvitystä, katsoen että tämä muun muassa parantaisi syrjintää epäilevän oikeusturvaa ja helpottaisi

hyvityksen vaatimista. Sen sijaan osallistujien näkemykset jakautuivat enemmän kysymyksessä siitä, tulisiko sekä lautakunnan että tuomioistuinten voida määrätä hyvitystä, ja moni osallistuja piti sekavana sellaista tilannetta, jossa hyvitystä voisi hakea sekä lautakunnalta että tuomioistuimesta.

6.2 Lausuntokierros

6.2.1.1 Johdanto

Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen yhteydessä sekä työryhmä että työelämäasioita käsittelevä alajaosto valmistelivat omat erilliset mietintönsä hallituksen esitysten muotoon. Mietinnöistä järjestettiin lausuntokierros 28.3.-19.5.2022. Lausuntopyyntö lähetettiin yhteensä 183 taholle, minkä lisäksi kuka tahansa saattoi antaa lausunnon lausuntopalvelu.fi- palvelussa. Lausuntoja saatiin yli 100 taholta.

6.2.1.2 Lausuntopalaute työryhmän mietinnöstä

Yhdenvertaisuussuunnittelun ja yhdenvertaisuuden edistämisen velvoitteen laajeneminen toimipaikkakohtaiseksi sai laajaa kannatusta ja sen nähtiin edistävän yhdenvertaisuutta. Keskeinen kritiikki kohdistui siihen, että nähtiin, että tavoite toteutuu jo nykyainsäädännön perusteella ja että ehdotetussa velvoitteessa on kyse vain lisädokumentoinnin velvoitteesta.

Ihmisyryhmä-sanalan lisääminen häirinnän määritelmään sai laajaa kannatusta. Keskeinen kritiikki liittyi vaikutusarvioinnin tarkentamiseen.

Varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan ja opetuksen ja koulutuksen järjestäjän ja vastuun tarkentaminen häirintään puuttumisessa sai laajaa kannatusta. Keskeinen kritiikki liittyi epäselvyyteen siitä, kuka voi syyllistyä häirintään ja kenen siihen on puututtava. Esitettiin myös, että järjestäjällä on velvollisuus puuttua myös sellaiseen häirintään, joka tapahtuu toimipaikan, koulun tai oppilaitoksen ulkopuolella, silloin kuin tilaisuus tai toiminta on varhaiskasvatuksen tai koulutuksen järjestäjän järjestämää.

Asian viemisen mahdollisuus ilman asianomistajaa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan sai vahvaa kannatusta. Keskeisenä huolena olivat lautakunnan resurssit, valitusreitit ohjautuminen yhteen hallinto-oikeuteen ja hyvityksen maksaminen kyseisessä tilanteessa.

Kohtuullisia mukautuksia koskevan ehdotuksen osalta lausuntopalaute jakautui selvästi. Osa kannatti ehdotettuja muutoksia, osa kannatti muutoksia, mutta olisi kaivannut myös eriävän mielipiteen mukaisia muutoksia ja osa ei kannattanut muutoksia. Perusteluihin, vaikutusarviointeihin ja soveltamisalan määrittelyyn kaivattiin tarkennuksia ja esitettiin huoli myös resursseista. Esitettiin myös näkemys, että kaikkia toimijoita koskeva muutos olisi pitänyt valmistella kolmikantaisesti.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan mahdollisuus määrätä hyvitystä jakoi lausunnonantajien mielipiteitä. Ehdotusta kannattivat muun muassa eduskunnan oikeusasiamies, ja useimmat muut viranomaistahot, Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta VANE, useimmat työntekijäjärjestöt sekä useimmat muut kuin työmarkkinajärjestöt. Useat lausunnonantajat katsoivat, että lautakuntamenettely parantaisi syrjinnän uhrin pääsyä oikeussuojakeinoihin, ja että nykymallissa kynnys hyvityksen hakemiseen käräjäoikeudesta on liian korkea muun muassa johtuen kuluriskistä. Useat lausunnonantajat toivat esiin myös huomioita siitä, että uudistuksessa olisi turvattava yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle riittävät resurssit. Ehdotusta kritisoivat muun muassa korkein hallinto-oikeus (KHO) ja osa muista tuomioistuimista

sekä järjestöistä muun muassa Suomen Tuomariliitto sekä työnantajia ja elinkeinoelämää edustavat järjestöt. Esitystä kritisoineet toimijat muun muassa katsoivat, että kyse olisi poikkeuksellisesta menettelystä, ja että hyvitysvaatimus on luonteeltaan yksityisoikeudellinen asia, joka ei sovi hallintolainkäytössä ratkaistavaksi. Lisäksi hyvityksen määräämiseen katsottiin liittyvän tuomiovallan käyttöön kuuluvia piirteitä, ja katsottiin että tuomiovallan siirtämiseen tuomioistuinten ulkopuolelle tulisi suhtautua kriittisesti. Lisäksi lausunnoissa vedottiin muun muassa siihen, että hyvitysasioissa on tunnettava muutakin sääntelyä kuin yhdenvertaisuuslaki. Monet lausunnonantajat ehdottivat jotakin esityksessä käsiteltyä vaihtoehtoista ratkaisutapaa tai sellaisen selvittämistä, kuten hyvitystä koskevien suositusten antamista lautakunnassa, kanneajan katkaisemista sekä oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevan sääntelyn tarkastelu. Moni lausunnonantaja myös toivoi, että esityksen perusteluja ja vaikutusarviointeja täydennetään.

Hyvitysvaatimusten käsittelyyn ehdotetun toimivallanjaon osalta useat lausunnonantajat kannattivat ehdotusta, mutta siinä nähtiin myös ongelmakohtia. Osassa ehdotusta kannattaneista lausunnoista ehdotettiin myös muun muassa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivallan ulottamista työelämäkysymyksiin, mitä perusteltiin muun muassa oikeussuojan yhteneväsyydellä. Toisaalta hyvitysasioiden ohjautumisen sekä yleisiin että hallintotuomioistuimiin katsottiin voivan hämärtää tuomioistuinlinjojen erillisyyttä ja johtaa oikeuskäytännön eriytymiseen. Lisäksi ehdotuksen katsottiin voivan aiheuttaa epäselvyyttä kulloinkin toimivaltaisesta toimielimestä ja mahdollistavan forum shopping- ilmiön. Myös ehdotettuja hyvitysasioiden käsittelyssä sovellettavia menettelysäännöksiä sekä kannatettiin että kritisoitiin. Kritiikkiä annettiin muun muassa siksi, että eri elimissä noudatettavista eri menettelysäännöksistä voisi aiheutua soveltamis- ja tulkintaongelmia, oikeuskäytännön eriytymistä ja kielteisiä vaikutuksia syrjinnän uhrin oikeussuojaan. Osa lausunnonantajista piti ongelmallisena lautakunnan lähtökohtaisesti kirjallista menettelyä, osa taas katsoi ehdotettujen menettelysäännösten voivan tehdä lautakuntaprosessista liian raskaan.

Lausuntopalaute jakautui myös sovinnon vahvistamista hallintotuomioistuimessa koskevalta osin. Useat lausunnonantajat pitivät tärkeänä mahdollisuutta asian ratkaisemiseen sovinnollisesti myös muutoksenhakuvaiheessa. Toisaalta osa lausunnonantajista totesi, ettei sovinnolla tule vesittää merkittävien, yleisluonteisten ratkaisujen syntymistä. Sovinnon vahvistamisesta esitettiin myös kritiikkiä ja täsmennystarpeita. Epäselvyyksiä tuotiin esiin koskien muun muassa hallintotuomioistuimen roolia sovinnon vahvistamisessa, sovinnon vahvistamisen menettelyä, toimivaltaista ratkaisukokoonpanoa, sovinnon osapuolia, sovinnon sisältöä ja sen kirjaamista sekä sitä, mitä sovinto voisi koskea. Esiin tuotiin myös tarve kouluttaa hallinto-oikeuksien henkilöstöä uudesta menettelystä sekä varmistaa riittävät resurssit tuomioistuimissa.

Useat lausunnonantajat kannattivat yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan menettelyyn ja kokoonpanoihin ehdotettuja muutoksia katsoen muun muassa, että niillä voitaisiin joustavoittaa ja tehostaa lautakunnan toimintaa sekä lisätä sen itsenäisyyttä ja riippumattomuutta. Ehdotuksia koskeva kritiikki liittyi muun muassa ehdotettuun hyvitysmenettelyyn, joihin liittyvät muutokset toivottiin otettavan paremmin huomioon lautakuntaa koskevien muutosten yhteydessä. Moni lausunnonantaja kritisoi ehdotettua tutkimatta ottamista koskevaa sääntelyä katsoen, että kahden vuoden määräaika on liian lyhyt. Erityisesti esiin tuotiin vammaisten henkilöiden tilanne ja heitä koskevat haasteet saattaa asia lautakunnan ratkaistavaksi määräajassa. Lisäksi osa lausunnonantajista ehdotti muutoksia lautakunnan kokoonpanoon, esimerkiksi siten että lisättäisiin järjestötaustaisten ja vammaisten henkilöiden määrää lautakunnan jäsenissä.

Lausuntopalautteen perusteella esitykseen tehtiin jatkovalmistelussa useita muutoksia. Keskeisimpänä muutoksena ehdotusta hyvityksen määräämisestä lautakunnassa muutettiin siten, että lautakunnalle esitetään ainoastaan oikeutta suosittaa hyvityksen maksamista, muttei tehdä hyvitystä koskevaa sitovaa päätöstä. Muutoksen myötä esitykseen lisättiin hyvityksen vaatimisen

määräajan katkeamista lautakuntakäsittelyn ajaksi koskeva säännös. Lausuntopalautteen perusteella myös täsmennettiin velvollisuutta puuttua häirintään koskevaa säännöstä sekä sen perusteluja. Lisäksi täsmennettiin esityksen perusteluja koskien muun muassa kohtuullisia mukautuksia, häirintää sekä asian viemistä lautakuntaan ilman asianomistajaa.

6.2.1.3 Lausuntopalaute alajaoston mietinnöstä

Työntekijäjärjestöjen lausunnoissa (pl. STTK) tuotiin esille, että ehdotetut muutokset eivät ole riittäviä työelämän syrjintään puuttumiseksi. Lausunnoissa katsottiin, että yhdenvertaisuusvaltuutetulla ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla tulisi olla toimivalta työelämän syrjintää koskevilla yksittäistapauksissa. Myös yhdenvertaisuusvaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoivat, että valtuutetulla ja lautakunnalla tulisi olla toimivalta työelämän yksittäistapauksissa.

STTK piti esityksen muutosehdotuksia kannatettavina, mutta katsoi, että esityksessä pitäisi säätää myös yhdenvertaisuussuunnitelman päivittämisvelvollisuudesta sekä laskea yhdenvertaisuussuunnitelman tekemisen rajaa 30 henkilöstä alemmas.

Työnantajajärjestöjen lausunnoissa esityksessä ehdotettua työsuojeluviranomaisen ja yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivallan jakoa pidettiin perusteltuna ja katsottiin, että työsuojeluviranomaisen tulee jatkossakin vastata työelämän yksittäistapauksellisesta valvonnasta. Myös aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueet ja STM pitivät ehdotettua valvontarakennetta perusteltuna.

Muiden järjestöjen lausunnoissa esitettyjä muutoksia pidettiin pääsääntöisesti sinänsä kannatettavina, mutta riittämättöminä työelämän syrjintään puuttumiseksi. Lausunnoissa tuotiin esille, että yhdenvertaisuusvaltuutetulle ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle tulisi antaa toimivalta työelämän yksittäistapauksissa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun katsottiin pystyvän paremmin yhdenvertaisuuskysymyksiin erikoistuneena puuttumaan erityisesti vähemmistöihin kuuluvien ihmisten syrjintään. Muun muassa Vammaisfoorumin lausunnossa katsottiin, että vammaisten ihmisten näkökulmasta yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksessa työstetyt lakimuutosehdotukset ovat riittämättömiä.

Useassa lausunnossa nostettiin esille, että yhdenvertaisuusvaltuutetun ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivallan laajentaminen koskemaan työelämän yksittäistapauksia noudattaisi kansainvälisiä sopimuksia ja suosituksia (esim. ECRI).

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausunnossa nostettiin esille, että yhdenvertaisuusvaltuutetun sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivallan laajentaminen työelämäasioihin tehostaisi työelämän syrjinnän vastaisia rakenteita merkittävästi enemmän kuin nyt esityksessä ehdotetut muutokset.

Lausuntopalautteen perusteella myös työelämää koskeviin säännösehdoituksiin tehtiin muutoksia. Keskeisimpänä muutoksena esitystä muutettiin siten, että yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontatoimivalta ehdotetaan ulotettavaksi työelämään.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Yhdenvertaisuuslaki

4 §. Määritelmät. Yhdenvertaisuuslain määritelmäpykälään ehdotetaan lisättäväksi määritelmä varhaiskasvatuksen järjestäjästä. Varhaiskasvatuksen järjestäjällä tarkoitetaan tässä laissa sitä,

joka järjestää lakiin perustuvaa varhaiskasvatusta. Määritelmä on vastaava, mitä ehdotetaan lisättäväksi tasa-arvolain määritelmiä koskevaan 3 §:ään. Lapsen oikeudesta varhaiskasvatukseen sekä varhaiskasvatuksen järjestämisestä ja tuottamisesta säädetään varhaiskasvatuslaissa (540/2018).

5 §. *Viranomaisen velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta.* Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisätään maininta edellytyksestä arvioida toiminnan vaikutuksia eri väestöryhmiin. Kyse olisi toiminnan tosiasiallisista vaikutuksista. Lisäys konkretisoisi viranomaisen velvoitetta arvioida yhdenvertaisuutta. Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan viranomaisen toiminnan yhdenvertaisuusarvioinnin tulisi jo nykyisin kohdistua mahdollisuuksien mukaan muun muassa siihen, miten viranomaisen toiminta on tosiasiallisesti vaikuttanut syrjinnän vaarassa olevien ryhmien asemaan (HE 19/2014 vp, s. 61). Nyt velvoite arvioida toiminnan vaikutuksia eri väestöryhmiin tehtäisiin näkyväksi myös lain säännöksen tasolla.

Yhdenvertaisuuden toteutumisen ja väestöryhmiin kohdistuvien vaikutusten arviointi, samoin kuin yhdenvertaisuutta edistävien toimenpiteiden suunnittelu, on tärkeää toteuttaa säännöllisin väliajoin, jotta viranomaisen on mahdollista ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Tämä on syytä huomioida myös viranomaisen laatiessa ja päivittäessä yhdenvertaisuussuunnitelmaa.

6 §. *Koulutuksen järjestäjän velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta.* Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisätään maininta edellytyksestä arvioida toiminnan vaikutuksia eri väestöryhmiin. Kyse olisi toiminnan tosiasiallisista vaikutuksista eri ryhmiin. Lisäys konkretisoisi koulutuksen järjestäjän velvoitetta arvioida yhdenvertaisuutta ja siten tukisi koulutuksen järjestäjän yhdenvertaisuuden edistämismääräyksen toteuttamista.

Yhdenvertaisuuden toteutumisen ja väestöryhmiin kohdistuvien vaikutusten arviointi sekä yhdenvertaisuutta edistävien toimenpiteiden suunnittelu on tarpeen toteuttaa säännöllisin väliajoin, jotta koulutuksen järjestäjän ja oppilaitoksen on mahdollista ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Tämä on syytä huomioida myös laadittaessa ja päivitettäessä oppilaitoksen yhdenvertaisuussuunnitelmaa.

6 a §. *Velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta varhaiskasvatuksessa.* Uudessa 6 a §:ssä säädetäisiin varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuutta. Tässä yhteydessä varhaiskasvatuksen järjestäjällä tarkoitetaan 4 §:ään ehdotettavan määritelmäsäännöksen mukaisesti sitä, joka järjestää lakiin perustuvaa varhaiskasvatusta. Velvollisuus koskisi sekä julkista, että yksityistä varhaiskasvatusta. Voimassa oleva 6 § koskee vain opetuksen ja koulutuksen järjestäjiä. Ensimmäisessä momentissa säädettäisiin, että varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Edistämistoimenpiteiden on oltava varhaiskasvatuksen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia. Uuden 6 a §:n 1 momentti vastaa hyvin tarkasti opetuksen ja koulutuksen järjestäjiä koskevaa 6 §:n 1 momenttia. Säännöksen 1 momentti sisältäisi vastaavan maininnan edellytyksestä arvioida toiminnan vaikutuksia eri väestöryhmiin, kuten esitetään lisättäväksi 5-6 §:iin. Uusi 6 a § koskee myös esiopetusta silloin, kun se tapahtuu varhaiskasvatuksen järjestäjän tai palveluntuottajan piirissä. Velvollisuus yhdenvertaisuussuunnitteluun olisi myös sellaisilla yksityisillä varhaiskasvatuksen palveluntuottajilla, joiden palveluksessa on säännöllisesti vähemmän kuin 30 henkilöä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin yhdenvertaisuussuunnittelusta. Varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan on huolehdittava siitä, että varhaiskasvatuksen toimipaikassa on suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Suunnitelma on laadittava yhteistyössä henkilöstön kanssa. Ehdotettavan säännöksen mukaan jokaisessa varhaiskasvatuksen toimipaikassa tulisi laatia toimipaikkakohtainen yhdenvertaisuussuunnitelma. Voimassa olevan lain mukaan varhaiskasvatuksen osalta riittää, että suunnitelma on laadittu kuntatasolla. Sekä varhaiskasvatuksen järjestäjien että palveluntuottajien toimipaikoilla olisi itsenäiset velvoitteet laatia suunnitelma.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kuulemisvelvoitteesta yhdenvertaisuussuunnittelussa. Varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan on varattava lapsille ja heidän huoltajilleen mahdollisuus tulla kuulluiksi edistämistoimenpiteistä. Lapset voidaan myös ottaa mukaan suunnitelman laatimiseen lasten ikä ja kehitys huomioon ottaen osana päiväkodin tai muun varhaiskasvatuksen toimintamuodon toimintaa.

Pykälän 4 momentissa tarkennettaisiin vielä yhdenvertaisuussuunnittelun vastuuta pienempien yksiköiden osalta. Edellä 1-2 momentissa säädetyistä poiketen kunta vastaa siitä, että sen alueella toimiville perhepäivähoidon ja kunnallisen avoimen varhaiskasvatuksen toimijoille laaditaan toimipaikkakohtaisen suunnitelman sijaan yhteistyössä näiden toimijoiden kanssa yhteiset yhdenvertaisuussuunnitelmat. Kunta vastaisi pienempien toimijoiden eli perhepäivähoidon ja kunnallisen avoimen varhaiskasvatustoiminnan toimijoiden osalta siitä, että myös heidän osaltaan laadittaisiin yhteiset yhdenvertaisuussuunnitelmat. Koska toimijat ovat hyvin erilaisia, olisi tarkoituksenmukaista, että yhdenvertaisuussuunnitelmat laadittaisiin erikseen perhepäivähoidon toimijoille ja erikseen kunnallisen avoimen varhaiskasvatustoiminnan toimijoille, kuitenkin kaikille samanlaisille toimijoille yhteisesti. Koska kyseiset toimijat voivat olla hyvin pieniä, on kunnalla suurempi vastuu yhdenvertaisuussuunnitelman laatimisesta. Mikäli yhdenvertaisuussuunnittelun velvoite koskisi erikseen pieniä toimijoita, voisi yhdenvertaisuussuunnittelu jäädä toteutumatta ilman suurempaa vastuutahoa, jolla on riittävä osaamista aihealueesta. Yksityisen palveluntuottajan järjestämä avoin varhaiskasvatus ei kuulu varhaiskasvatuslain piiriin ja jäisi näin ollen myös tämän sääntelyn ulkopuolelle.

7 §. Työnantajan velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta. Pykälän 1 momentissa säädetään kaikkien työnantajien yleisestä velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuutta. Työnantajan edistämismittavuuksissa on kyse työpaikan menettelytapojen ja prosessien kehittämisestä yhdenvertaisuuden edistämiseksi.

Pykälän tavoitteena edelleen on, että yhdenvertaisuuden edistämisestä muodostuisi osa työpaikan säännöllistä kehittämistoimintaa. Työpaikan yhdenvertaisuustilannetta tarkasteltaisiin määräjain ja tarvittaessa tehtäisiin muutoksia ja tarkennuksia aiemmin suunniteltuihin edistämistoimenpiteisiin. (HE 19/2014, s. 64.)

Momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että pykälässä selvennettäisiin, mitä työnantajan on otettava huomioon tehdessään arviointia yhdenvertaisuuden toteutumisesta. Lisäksi momenttia ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että yhdenvertaisuuden toteutumista olisi arvioitava myös työhönotossa. Ehdotettujen muutosten tarkoituksena on pykälän selkeyttäminen. Muutoksilla ei olisi tarkoitus muuttaa nykyistä oikeustilaa.

Pykälän 1 momenttiin ehdotetut muutokset kytkeytyvät myös työsuojelun valvontalain 13 §:ää koskevaan ehdotukseen siitä, että 7 §:n 1 momentissa tarkoitettu työnantajan yleinen velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta lisättäisiin luetteloon asioista, joista työsuojelutarkastaja voisi antaa työnantajalle kehotuksen.

Ehdotetun 1 momentin mukaan työnantajan olisi eri syrjintäperusteet huomioon ottaen arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista työhönotossa sekä työpaikalla. Työnantajan olisi työpaikan tarpeet huomioon ottaen kehitettävä työoloja sekä niitä toimintatapoja, joita noudatetaan henkilöstöä valittaessa ja henkilöstöä koskevia ratkaisuja tehtäessä.

Yhdenvertaisuuden arvioinnin tarkoituksena on paikantaa olosuhteita ja menettelytapoja, jotka estävät tai vaikeuttavat yhdenvertaisuuden toteutumista. Voimassa olevasta 7 §:n 1 momentista ei ole käynyt ilmi, mitä työnantajan on otettava huomioon tehdessään arviointia yhdenvertaisuuden toteutumisesta. Työnantajan arvioinnin tulisi, kuten nykyisinkin, kattaa lähtökohtaisesti kaikki yhdenvertaisuuslaissa kielletyt syrjintäperusteet. Eri syrjintäperusteiden huomioon ottamisella tarkoitettaisiin sitä, että tunnistetaan, mitkä syrjintäperusteet ovat kyseisellä työpaikalla yhdenvertaisuuden toteutumisen näkökulmasta merkityksellisiä. Muutos ei tarkoittaisi sitä, että kaikilla työpaikoilla olisi tarvetta toteuttaa edistämistoimenpiteitä kaikkien syrjintäperusteiden osalta. Yhdenvertaisuuden toteutumista tulisi edelleen voida arvioida yleisellä tasolla, sillä eräät syrjintäperusteet liittyvät henkilöiden ominaisuuksiin, joita koskevat tiedot ovat arkaluonteisia ja joita ei saa käsitellä muutoin kuin erikseen laissa säädetyissä tilanteissa. Yhdenvertaisuuden toteutumista työpaikalla voitaisiin, kuten nykyisin, selvittää muun muassa henkilöstölle suunnatuilla kyselyillä tai käymällä läpi henkilöstötilastoja ja työpaikan menettelytapoja yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Momenttia ehdotetaan täsmennettäväksi myös siten, että pykälästä kävisi selkeämmin ilmi, että yhdenvertaisuuden toteutumista tulisi arvioida myös työhönotossa. Jotta työnantaja pystyisi arvioimaan, onko henkilöstön valintaan liittyviä toimintatapoja kehitettävä, tulisi työnantajan ensin tehdä arvio työhönoton nykytilasta. Yhdenvertaisuuden toteutumista työhönotossa työnantaja voisi selvittää esimerkiksi käymällä läpi työpaikan rekrytointikäytäntöjä. Tarkoitus olisi tunnistaa yhdenvertaisuuden näkökulmasta mahdollisia ongelmia, kuten tarpeettomia kielitaitovaatimuksia, jonkun ryhmän poissulkevia menettelytapoja tai rekrytointiin vaikuttavia ennakokuluja ja asenteita. Työhönotolla tarkoitettaisiin koko rekrytointiprosessia kuten esimerkiksi tehtäväankuvauksen määrittelyä, työpaikkailmoitusta, työhaastattelua sekä henkilöstön valintakriteerejä.

Työnantajan tekemälle yhdenvertaisuuden arvioinnille ei asetettaisi määrämuotoa. Koska 1 momentin yhdenvertaisuuden edistämisvelvollisuus koskee kaikkia työnantajia, on selvää, että yhdenvertaisuuden toteutumisen arviointiprosessi on erilainen yrityksen henkilöstömäärästä riippuen. Pienillä työpaikoilla arviointi voitaisiin toteuttaa vapaamuotoisesti esimerkiksi käymällä yhdenvertaisuustilannetta läpi henkilöstön kanssa. Tässä arvioinnissa olisi mahdollista käyttää apuna viranomaisten laatimia ohjeita ja oppaita.⁵

Edistämistoimenpiteiden olisi voimassa olevan lain mukaisesti oltava toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia. Työnantaja tekisi arvioinnin perusteella johtopäätökset tarvittavista toimenpiteistä syrjinnän ennaltaehkäisemiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Pykälässä ei edelleenkään tarkemmin määriteltäisi, minkälaisia konkreettisia toimenpiteitä edistämisvelvollisuus edellyttäisi, sillä tarvittavien toimenpiteiden laatuun ja laajuuteen vaikuttavat yhtäältä työpaikan tarpeet ja toisaalta käytettävissä olevat voimavarat.

⁵ Esimerkiksi Yhdenvertaisuuden arviointi työpaikalla – ohjeita työnantajalle. Työsuojelehallinnon julkaisuja 4/2019.

Lisäksi momentin ruotsinkieliseen sanamuotoon ehdotetaan teknistä muutosta poistaen artikkeli ”en” sanan ”arbetsgivare” edestä.

Pykälän 2 momentissa säädetään työnantajan velvollisuudesta laatia yhdenvertaisuussuunnitelma. Työnantajalla, jonka palveluksessa on säännöllisesti vähintään 30 henkilöä, on oltava suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että suunnitelman tulisi lisäksi sisältää selvitys 1 momentin mukaisen yhdenvertaisuuden arvioinnin johtopäätöksistä. Selvityksen tulisi sisältää arvioinnin johtopäätökset mukaan lukien se, miten johtopäätöksiin on päädytty. Johtopäätöksissä tulisi tunnistaa kyseisen työpaikan tarpeet yhdenvertaisuuden edistämiseksi sekä mahdolliset ongelmat yhdenvertaisuuden toteutumisessa.

Valvonnan toteuttamista on vaikeuttanut se, että 2 momentin perusteella voidaan edellyttää suunnitelmaan sisällytettäväksi vain tarvittavat toimenpiteet yhdenvertaisuuden edistämiseksi, muttei selvitystä yhdenvertaisuuden arvioinnista ja johtopäätöksistä. 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.

Pykälän 3 momentti pysyisi muuttumattomana.

14 §. Häirintä. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi sana ihmisryhmä niin, että häirintä voisi kohdistua henkilön lisäksi myös ihmisryhmään. Häirinnän määritelmän sanamuotoa muutettiin nykyisen lain tullessa voimaan. Häirinnästä säädettiin aiemman yhdenvertaisuuslain 6 §:n 2 momentin 3 kohdassa: Syrjinnällä tarkoitetaan --” 3) henkilön tai ihmisryhmän arvon ja koskemattomuuden tarkoituksellista tai tosiasiallista loukkaamista siten, että luodaan uhkaava, vihamielinen, halventava, nöyryyttävä tai hyökkäävä ilmapiiri (häirintä)”. Voimassaolevan lain sanamuodosta poistettiin aiempaan lakiin verrattuna sana ihmisryhmä. Hallituksen esityksen (HE 19/2014 vp) perusteluissa mainitaan, että ihmisarvoa loukkaavan käyttäytymisen ei tarvitse kohdistua suoraan tiettyyn ihmiseen ollakseen häneen kohdistuvaa häirintää vaan se voi kohdistua myös johonkin ihmisryhmään. Sanamuodon muuttamisella ei siten ollut tarkoitus muuttaa asiantilaa, mutta yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan soveltamiskäytännössä on sitemmin huomattu, että asiantila tosiasiaassa muuttui.

Häirinnän määritelmään liittyy myös yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käytännössä ongelmalliseksi koettu lähtökohta, jossa yhdenvertaisuusvaltuutettu ei voi viedä asioita lautakuntaan käsiteltäväksi ilman konkreettista syrjinnän uhria. On kuitenkin tapauksia, jossa on selvää, että syrjivää toimintaa on tapahtunut, mutta on vaikea osoittaa yhtä yksittäistä uhria syrjivän teon kohdistuessa tiettyyn ryhmään. Ihmisryhmän käsite tarkoittaa laajempaa ryhmää kuin yksittäistä tai muutamaa identifioitua henkilöä.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi myös uusi 3 momentti liittyen varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan ja koulutuksen järjestäjän vastuuseen häirintätapauksissa. Muotoilu on pitkälti vastaava kuin työnantajaa koskeva 14 §:n 2 momentti. Varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan ja koulutuksen järjestäjän menettelyä olisi pidettävä syrjintänä, jos varhaiskasvatuksen tai koulutuksen järjestäjä saatuaan tiedon siitä, että lapsi, oppilas tai opiskelija on joutunut toimipaikassa, koulussa tai oppilaitoksessa tai muualla varhaiskasvatuksen järjestäjän, palveluntuottajan tai koulutuksen järjestäjän järjestämässä tilaisuudessa tai toiminnassa 1 momentissa tarkoitetun häirinnän kohteeksi, laiminlyö ryhtyä käytettävissään oleviin toimiin häirinnän poistamiseksi. Koulutuksen järjestäjällä tarkoitetaan tässä 4 §:n määritelmäsäännökseen

viitaten sitä, joka järjestää lakiin perustuvaa opetusta tai koulutusta ja varhaiskasvatuksen järjestäjällä ehdotettavan 4 §:n määritelmäsäännökseen viitaten sitä, joka järjestää lakiin perustuvaa varhaiskasvatusta.

Velvollisuuden puuttua häirintään on tulkittu olevan jo voimassa yhdenvertaisuuslain nykyisten säännösten kautta. On kuitenkin ilmennyt tarve selkeyttää velvoitetta ja vahvistaa siten lasten oikeutta turvalliseen ympäristöön varhaiskasvatuksessa ja opintojen ja opiskelujen aikana ja toisaalta henkilökunnan tietoisuutta velvollisuudesta puuttua häirintään. Myös koulutusta koskevassa lainsäädännössä on yleisiä säännöksiä opiskeluympäristön turvallisuudesta, jotka sinänsä kattavat myös velvollisuuden puuttua mahdolliseen häirintään. Näiden säännösten valvonta perustuu ainoastaan kanteluihin ylemmille laillisuusvalvojille ja aluehallintovirastoille, eikä mahdollisuutta hyvitykseen ole. Varhaiskasvatuksessa valvontakeinoja ovat kantelun lisäksi muistutus, huomautus, huomion kiinnittäminen sekä henkilökunnan tekemän epäkohtailmoitus. Valvontaviranomainen voi varhaiskasvatuslain 58 §:n nojalla antaa määräyksen puutteiden korjaamisesta ja epäkohtien poistamisesta.

Häirintään voisi säännöksen perusteella syyllistyä työntekijä, lapsi, oppilas tai opiskelija tai muu toimipaikassa tai oppilaitoksessa asioiva tai oleskeleva henkilö. Velvollisuus puuttua häirintään koskisi varhaiskasvatuksen järjestäjää ja palveluntuottajaa sekä koulutuksen järjestäjää, ja siten niihin tulisi kohdistaa mahdollinen hyvitysvaatus velvoitteen laiminlyönnin johdosta. Säännöksen perusteella velvollisuus olisi puuttua myös sellaiseen häirintään, joka tapahtuu toimipaikan, koulun tai oppilaitoksen ulkopuolella, silloin kuin tilaisuus tai toiminta on varhaiskasvatuksen järjestäjän tai palveluntuottajan tai koulutuksen järjestäjän järjestämää, pois lukien kuitenkin opintoihin sisältyvä harjoittelu, johon sovelletaan muita säännöksiä. Tällaisia tilanteita voivat olla esimerkiksi erilaiset toimipaikan, koulun ja oppilaitoksen ulkopuolelle tehtävät vierailut ja toimipaikan, koulun ja oppilaitoksen ulkopuolella järjestetyt tilaisuudet ja tapahtumat.

Ehdotettavan muutoksen tarkoituksena ei ole kaventaa nykyistä tulkintaa niiden tilanteiden osalta, joita ei tässä pykälässä määritellä, kuten esimerkiksi harrastustoiminnan osalta, vaan niiden osalta sovelletaan edelleen yhdenvertaisuuslain muita yleissäännöksiä.

15 §. Kohtuulliset mukautukset vammaisten ihmisten yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että nykyisin mainittavan viranomaisissa asiointin sijaan vammaisella henkilöllä on nimenomaisesti mahdollisuus saada myös viranomaisen palveluita. Voimassa oleva muotoilu on viranomaisten osalta suppea eikä vastaa Vammaisyleissopimuksen 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. Tarkoituksena on, että vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa saada oikeutensa toteutettua viranomaisessa. Erityisesti viranomaisen palvelun sisällölliset kohtuulliset mukautukset tulisivat kysymykseen palvelun järjestämistavan sopivuutta koskevassa harkinnassa. Korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan KHO:2020:60, että kaupungin olisi tullut myöntää lapselle maksuton koulukuljetus ala-asteen kouluun yhdenvertaisuuslain 15 §:ssä tarkoitettuna kohtuullisena mukautuksena, vaikka kyseinen koulu ei ollut hänen ns. lähikoulunsa. Kyse on joka tapauksessa yksilöllisestä kokonaisharkinnasta, eikä tarkoituksena ole sivuuttaa esimerkiksi myönnettävien palvelujen tai etuisuuksien yleisiä edellytyksiä. Lisäksi esimerkiksi useat sosiaalietuudet ja palvelut sisältävät yksilöllisen harkinnan jo niiden edellytyksiä harkittaessa, eikä silloin tarvetta kohtuullisiin mukautuksiin erikseen sisällön osalta pääsääntöisesti ole. Mukautusten luonne huomioiden ne tulevat ensisijaisesti huomioitaviksi niissä palveluissa, joissa yksilöllisiä tarpeita lähtökohtaisesti ei ole huomioitu, vaan yleisiä palveluita on tarpeen mukauttaa vammaisille henkilöille sopiviksi. Tarkoituksena ei

myöskään ole, että kohtuulliset mukautukset toimisivat ikään kuin ylimääräisenä muutoksenhakureittinä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan kautta, vaan sen sijaan esimerkiksi sosiaalipalveluiden säännönmukaisessa muutoksenhakumenettelyissä tulisi tarvittaessa huomioida myös kohtuulliset mukautukset.

Lisäksi on huomioitava, että YK:n vammaisyleissopimusta valvova komitea on tulkintasuosituksessaan (General Comment No. 6 on equality and non-discrimination, 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. Viranomaisen tulisi siis arvioida vammaisen henkilön tilanne oma-aloitteisesti ja ottaa vamma huomioon etuuksien ja palveluiden myöntämisen yhteydessä ja harkita, tulisiko järjestämistapaa muuttaa kohtuullisena mukautuksena.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kohtuullisten mukautusten arvioinnin osalta lisätään korostus, jonka mukaan mukautusten kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan ensisijaisesti huomioon vammaisen henkilön tarpeet. Tarkennus liittyy myös vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean yleiskommenttiin numero 6, joka tarkentaa kohtuullisten mukautusten tulkintaa joiltakin osin. Nykyisen muotoilun ongelmana on, että kohtuullisuuden arviointi kohdistuu pitkälti kohtuullisuuden arviointiin toimijan kannalta, kun taas yleiskommentti numero 6 ohjaa arvioimaan sitä ensin vammaisen henkilön oikeuksien toteutumisen kannalta ja sitten tarkastelemaan, onko se kohtuuton toimijan kannalta jo laissa nykyisin mainittujen kriteerien perusteella. Tämä ongelma voitaisiin ratkaista tarkentamalla muotoilua nykyisen 2 momentin osalta. Tämän lisäksi aiemmat edellytykset liittyen toimijan kokoon, taloudelliseen asemaan, toiminnan luonteeseen ja laajuuteen sekä mukautusten arviointiin kustannuksiin ja mukautuksia varten saatavissa olevaan tukeen pysyvät edelleen voimassa. Tarkoitus ei ole ohittaa muun lainsäädännön edellytyksiä esimerkiksi työturvallisuudesta, vaan painottaa vammaisyleissopimuksen edellyttämällä tavalla sitä, että kohtuullisuuden arvioinnin tulisi kohdistua ensisijaisesti vammaisen henkilön tarpeisiin.

Esimerkiksi työnantajan näkökulmasta kysymys olisi siitä, että ensin tunnistettaisiin ne asianmukaiset mukautukset, jotka olisivat kyseisessä tilanteessa tarpeen vammaisen henkilön työllistämiseksi tai työssä jatkamiseksi. Kun asianmukaiset mukautukset on tunnistettu, olisi arvioitava ovatko kyseiset mukautukset kohtuullisia työnantajan näkökulmasta ottaen huomioon toimijan osalta 2 momentissa säädetyt kriteerit. Mukautusten kohtuullisuutta työnantajan kannalta arvioitaisiin, kuten aiemminkin ottaen huomioon työnantajan koko ja taloudellinen asema, toiminnan luonne ja laajuus sekä mukautusten kustannukset ja siihen saatavissa oleva tuki.

Korkein hallinto-oikeus käsitteli kohtuullisia mukautuksia lentoyhtiötä koskevassa ratkaisussaan KHO:2021:189. Tapauksessa hallinto-oikeus katsoi aiemmin, että vaikka kohtuullisten mukautusten luonteeseen kuuluukin, että ne saattavat aiheuttaa yrityksille niiden liiketoiminnan kannattavuutta rasittamaan jääviä kustannuksia, ei valittajalle asetettava vaatimus mukautusten toteuttamisesta hinnaanalennuksina olisi tässä tapauksessa rinnastettavissa lain esitöissä mainittuihin sangen pienimuotoisiin ja lähinnä konkreettisissa kanssakäymistilanteissa tehtäviin yksilöllisiin mukautustoimenpiteisiin. Hallinto-oikeus viittasi myös palveluntarjoajien lähtökohtaiseen oikeuteen päättää tarjoamiensa hyödykkeiden hinnoittelusta. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, että henkilön kannalta hänen liikuntavamman johdosta tarvitsemistaan lisäpai-

koista perittyyn hintaan alennuksena tehtävää mukautusta voidaan pitää tarpeellisena ja asianmukaisena toimenpiteenä, jolla olisi mahdollistettu hänen liikkumavapautensa toteutuminen yhdenvertaisesti vammattomien henkilöiden kanssa.

Pykälän 3 momentti pysyisi muuttumattomana.

18 §. Valvontaviranomaiset. Pykälässä säädetään lain noudattamista valvovista viranomaisista ja se ehdotetaan muutettavaksi kokonaisuudessaan.

Pykälän 1 momentti säilyisi muuttumattomana. Lain noudattamista valvoisivat edelleen yhdenvertaisuusvaltuutettu, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta sekä työsuojeluviranomaiset. Valvontaviranomaisten organisaatiosta sekä muista tehtävistä ja toimivaltuuksista säädettäisiin muualla lainsäädännössä.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jossa säädetään lain noudattamisen valvomisesta työelämässä. Ehdotetun momentin mukaan lain noudattamista työelämässä valvovat yhdenvertaisuusvaltuutettu ja työsuojeluviranomaiset. Pykälässä viitattaisiin myös yhdenvertaisuusvaltuutetusta annettuun lakiin (1326/2014) s sekä työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annettuun lakiin (44/2006). Ehdotus laajentaisi yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaa kaventamatta työsuojeluviranomaisen toimivaltaa. Siten jatkossa sekä yhdenvertaisuusvaltuutetulla että työsuojeluviranomaisilla olisi toimivalta valvoa yhdenvertaisuuslain noudattamista työelämässä. Vastaavasti esimerkiksi yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain (759/2004) noudattamista valvovat sekä työsuojeluviranomaiset että tietosuojavaltuutettu. Viranomaiset toteuttaisivat valvontatehtäviään itsenäisesti ja toisistaan riippumattomasti. Tehtävien käytännön järjestämisen kannalta olisi kuitenkin tärkeää, että viranomaiset tekisivät yhteistyötä ja vaihtaisivat tietoja, jotta esimerkiksi samaa asiaa ei tarpeettomasti käsiteltäisi ja ratkaistaisi samanaikaisesti useammassa viranomaisessa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävistä ja toimivallasta säädetään tarkemmin yhdenvertaisuuslain 19 §:ssä ja työsuojeluviranomaisen tehtävistä ja toimivallasta 22 §:ssä.

Ehdotus mahdollistaisi yhdenvertaisuusvaltuutetun yhdenvertaisuusasioiden erityisosaamisen hyödyntämisen myös työelämän syrjintätapauksissa, samalla tavoin kuin muillakin elämänalueilla. Samaan aikaan voitaisiin edelleen hyödyntää työsuojeluviranomaisen työelämäasioiden erityisosaamista. Työsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluu valvoa eri työelämää säänteleviä lakeja, ja myös tämän valvonnan yhteydessä voi tulla ilmi myös syrjintää. Joissain tapauksissa syrjintäasian ratkaiseminen voi myös vaatia ensin toisen työoikeudellisen kysymyksen ratkaisua, jossa työsuojeluviranomaisella on toimivalta. Mikäli yhdenvertaisuusvaltuutetun käsiteltäväksi saatetun syrjintäasian käsittely edellyttäisi työsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvan työoikeudellisen asian ratkaisemista ensin, yhdenvertaisuusvaltuutettu ja työsuojeluviranomainen voisivat sopia asian käsittelystä. Tällöin tulisi kuitenkin huolehtia siitä, että syrjintäasian käsittely ei kohtuuttomasti pitkity sen vuoksi, että asiaa joudutaan käsittelemään eri viranomaisissa.

Pykälän 3 momentti vastaisi voimassa olevan pykälän 2 momenttia muutoin, mutta sen sanamuotoon tehtäisiin tekninen muutos korvaamalla sanalla ”kun” sanalla ”jos”. Säännös koskee lain valvontasäännösten soveltamista eduskuntaan ja sen toimielimiin.

Pykälän 4 momentti vastaisi muutoin voimassa olevan pykälän 3 momenttia, mutta siitä poistettaisiin maininta tuomioistuimista eliminä, joihin lain säännöksiä valvonnasta ei sovelleta. Tämä johtuisi ehdotetusta uudesta 5 momentista, jossa säädettäisiin jatkossa lain valvontasäännösten soveltamisesta tuomioistuihin.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 momentti, jossa todettaisiin, että lain valvontaa koskevia säännöksiä ei sovelleta tuomioistuimiin ja muihin lainkäyttöelimiin niiden lainkäyttötoiminnassa. Muutoksella tarkennettaisiin lain valvontasäännösten soveltamisalan rajoitusta tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöelinten osalta. Ehdotetun muutoksen myötä lain säännöksestä kävisi ilmi, että lain valvontaa koskevia säännöksiä sovelletaan tuomioistuimiin ja muihin lainkäyttöelimiin muutoin kuin silloin, kun kyse on niiden lainkäyttötoiminnasta.

Voimassa olevan lain 3 momentin mukaan lain säännöksiä valvonnasta ei sovelleta muun muassa tuomioistuinten toimintaan. Lain esitöissä todetaan, että soveltamisalarajauksella on tarkoitettu viitata ainoastaan tuomioistuinten lainkäyttötoimintaan, mutta ei esimerkiksi toimintaan työnantajana (HE 19/2014 vp, s. 84). Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 2019:155 katsonut, että yhdenvertaisuuslain 18 §:n 3 momentin tarkoituksena on rajata yhdenvertaisuuslaissa tarkoitetun valvontatoimivallan ulkopuolelle tuomioistuinten sellaiset toimet, jotka liittyvät niiden erityiseen tehtävään tuomiovallan käyttäjinä. Sen sijaan korkeimman hallinto-oikeuden tulkinnan mukaan valvontatoimivaltuutta ei ole rajattu suhteessa muuhun sellaiseen toimintaan, jota tuomioistuimet järjestävät muiden viranomaisten tapaan esimerkiksi oman toimintansa esittelemiseksi yleisölle. Perustuslain 3 §:n 3 momentissa säädetyn tuomioistuinten riippumattomuuden turvaaminen ei korkeimman hallinto-oikeuden mukaan edellytä, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tai muiden yhdenvertaisuuslain 18 §:n 1 momentissa mainittujen valvontaviranomaisten valvontatoimivallan rajausta tulisi ulottaa koskemaan tuomioistuinten kaikkea toimintaa ja siten tuomioistuinten lainkäyttötoimintaa laajemmalle. Mainitussa tapauksessa kyse on ollut käytännön järjestelyistä korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden avoimien ovien päivänä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei tällaisella toiminnalla ole sellaista yhteyttä tuomioistuinten lainkäyttötoimintaan, että sitä voitaisiin pitää yhdenvertaisuuslain 18 §:n 3 momentissa tarkoitettuna, yhdenvertaisuuslain valvontaa koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle jäävänä tuomioistuimen toimintana. Ehdotettu muutos selkeyttäisi lain säännöksen sanamuotoa korkeimman hallinto-oikeuden tulkinnan mukaisesti.

19 §. *Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävät ja toimivalta.* Voimassa olevassa pykälässä säädetään yhdenvertaisuusvaltuutetun keskeisistä tehtävistä ja toimivallasta. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että valtuutetun valvontatoimivalta laajennettaisiin kattamaan myös työelämää koskevat asiat.

Pykälän 1 momentti, jossa luetellaan valtuutetun tehtävät ja toimivaltuudet koko lain soveltamisalalla, säilyisi ennallaan.

Pykälän 2 momentti ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä poistettaisiin rajausta yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivallan puuttumisesta työsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvassa asiassa. Muutos tarkoittaisi sitä, että yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi antaa perustellun kannanoton myös työelämää koskevissa asioissa, jotka kuuluvat nykyisin ainoastaan työsuojeluviranomaisen toimivaltaan. Muutoksen myötä yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivalta valvoa yhdenvertaisuuslakia laajenisi kattamaan kaikki elämänalueet. Työelämätapauksen käsittelyn myötä yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi saada paremman kokonaiskuvan työelämäsyrynnästä ja pystyisi siten myös paremmin esimerkiksi edistämään yhdenvertaisuutta työelämässä. Laajempi toimivalta voisi helpottaa myös esimerkiksi sovinnon edistämistä työelämäasioissa.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun yhtenäisemmät toimivaltuudet eri elämänalueilla myös selventäisi valvontajärjestelmää ja yhtenäistäisi sitä suhteessa tasa-arvolain valvontaan. Tämä voisi tehdä järjestelmästä helpommin ymmärrettävän myös syrjintää epäileville henkilöille ja voisi vähentää asioiden siirtoa viranomaiselta toiselle. Yhdenvertaisuusvaltuutettuun otetaan jo nyt usein

yhteyttä epäillyissä työelämäsyrijintätapauksissa. Toimivallan laajenemisen myötä yhdenvertaisuusvaltuutettu ei joutuisi siirtämään näitä yhteydenottoja toimivallan puutteen vuoksi työsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi kuitenkin edelleen harkintavaltaa sen osalta, mihin toimenpiteisiin ryhtyy saamansa yhteydenoton johdosta.

Kuten ehdotetusta lain 18 §:n 2 momentista ilmeni, sekä yhdenvertaisuusvaltuutettu että työsuojeluviranomainen olisivat toimivaltaisia valvomaan yhdenvertaisuuslain noudattamista työelämässä. Yhdenvertaisuuslaissa kiellettyä syrjintää työelämässä epäilevä henkilö voisi ottaa yhteyttä kumpaan tahansa viranomaiseen. Ehdotuksella ei myöskään rajattaisi syrjintää epäilevän käytössä olevia oikeussuojakeinoja. Syrjintää epäilevän olisi mahdollista yhdenvertaisuusvaltuutetun perustellun kannanoton saatuaan viedä asia myös työsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi, jolloin työsuojeluviranomainen voisi esimerkiksi antaa kirjallisen toimintaohjeen tai kehotuksen tai velvoittaa korjaamaan tai poistamaan syrjinnän kiellon vastaisen olotilan. Yhdenvertaisuusvaltuutetun kannanotto ei kuitenkaan sido työsuojeluviranomaista, vaan työsuojeluviranomainen tutkii ja ratkaisee asian itsenäisesti.

Työelämäkysymyksissä yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontakeinot poikkeaisivat muista elämänalueista edelleen siten, ettei yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi viedä syrjintäasiaa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi. Tämä johtuisi siitä, ettei yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla ole toimivaltaa käsitellä työelämäasioita yhdenvertaisuuslain soveltamisalalla. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei myöskään voisi antaa perusteltua kannanottoa asiassa, joka koskee työ- tai virkaehtosopimuksen tulkintaa, sillä työ- ja virkaehtosopimusten tulkinta kuuluu työtuomioistuimelle.

Pykälän 3 momentista poistettaisiin yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain säädösnumero, joka mainittaisiin ensimmäisen kerran ehdotetussa uudessa 18 §:n 2 momentissa.

20 §. *Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tehtävät ja toimivalta.* Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaan ehdotettujen muutosten myötä. Nykyisen sanamuodon mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voi tuomioistuimen, yhdenvertaisuusvaltuutetun tai muun viranomaisen taikka yhdenvertaisuutta edistävän yhteisön pyynnöstä antaa lausunnon tämän lain tulkinnan kannalta merkittävästä asiasta, jollei asia kuulu työsuojeluviranomaisen toimivaltaan taikka koske työ- tai virkaehtosopimuksen tulkintaa. Koska nyt ehdotetun muutoksen myötä myös yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi toimivalta valvoa työelämää koskevia kysymyksiä, olisi perusteltua, että yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi pyytää lausuntoa myös työelämää koskevista asioista, samalla tavoin kuin muiden sen valvonnan piirissä olevien elämänalueiden osalta ja samoin kuin työsuojeluviranomainen voi pyytää lautakunnalta lausuntoa. Tämän vuoksi lainkohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että myös yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi pyytää lausunnon työelämää koskevasta asiasta, kunhan kyse ei ole työ- tai virkaehtosopimuksen tulkinnasta. Muiden toimijoiden lausuntopyyntöjen osalta säännös jäisi ennalleen, kuitenkin muuttaen sanamuotoa yhdenvertaisuusvaltuutetun uusi toimivalta huomioiden niin, että lautakunta ei voisi antaa lausuntoa asiassa, joka koskee lain soveltamista työelämässä taikka työ- tai virkaehtosopimuksen tulkintaa.

Lisäksi 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voisi antaa lausunnon lain tulkinnan kannalta merkittävän asian lisäksi lain tavoitteiden kannalta merkittävästä asiasta. Sanamuoto lain tavoitteiden kannalta merkittävästä asiasta vastaisi tasa-arvolain sanamuotoa lausunnon antamisesta. Muutos mahdollistaisi lausunnon antamisen nykyistä useammissa tilanteissa. Lautakunta voisi siten antaa lausunnon myös silloin, kun asiaa ei voitaisi välttämättä pitää lain tulkinnan kannalta merkittävänä, mutta se olisi sen sijaan merkittävä yhdenvertaisuuslain tavoitteiden kannalta. Yhdenvertaisuuslain 1 §:n mukaan

lain tarkoituksena on edistää yhdenvertaisuutta ja ehkäistä syrjintää sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeusturvaa.

Lisäksi 2 momentin viittaukseen lain 22 §:ään koskien työsuojeluviranomaisen oikeutta pyytää lautakunnalta lausuntoa ehdotetaan tehtäväksi tekninen täsmennys siten, että viittaus kohdistuisi 22 §:n 3 momenttiin, jossa mainitusta oikeudesta säädetään.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voi suosittaa hyvityksen maksamista syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutuneelle. Nykyisin yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voi pykälän mukaan kieltää asianomaista jatkamasta tai uusimasta syrjintää tai vastatoimia taikka määrätä tämän ryhtymään kohtuullisessa määräajassa toimenpiteisiin yhdenvertaisuuslaissa säädettyjen velvollisuuksien täyttämiseksi. Uusi suositus maksaa hyvitystä olisi lautakunnan kielloista ja määräyksistä poiketen nimenomaan suositus maksaa yhdenvertaisuuslain 23 §:n mukaista hyvitystä. Lautakunta voisi suosituksessaan lausua myös sopivaksi katsomastaan hyvityksen määrästä.

Suosituksessa ei olisi kyse täytäntöönpanokelpoisesta hallintopäätöksestä eikä sen tehosteeksi olisi mahdollista asettaa uhkasakkoa. Lautakunnan antamaan suositukseen ei voisi myöskään hakea muutosta. Mikäli lautakunnan suositusta ei noudatettaisi, olisi syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutuneen vaadittava hyvitystä käräjäoikeudessa. Tällaisessa tilanteessa syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutunut voisi pyytää apua myös yhdenvertaisuusvaltuutetulta, joka voi yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 7 §:n mukaan antaa tai hankkia oikeusapua syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutuneelle tämän oikeuksien turvaamisessa. Lainkohdassa tarkoitettua oikeusavun antaminen riippuu yhdenvertaisuusvaltuutetun harkinnasta.

Lisäksi 3 momentin sanamuotoa ehdotetaan muutettavaksi yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaan ehdotettujen muutosten myötä. Nykyisen sanamuodon mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voi muissa kuin työsuojeluviranomaisen toimivaltaan 22 §:n mukaan kuuluvissa asioissa kieltää asianomaista jatkamasta tai uusimasta syrjintää tai vastatoimia taikka määrätä tämän ryhtymään kohtuullisessa määräajassa toimenpiteisiin tässä laissa säädettyjen velvollisuuksien täyttämiseksi. Sanamuoto ehdotetaan muutettavaksi siten, että momentissa viitataan työsuojeluviranomaisen toimivallan sijasta työelämäasioihin.

21 §. *Asian saattaminen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi.* Pykälää ehdotetaan muutettavaksi kokonaan.

Pykälän 1 momentti, joka koskee sovinnon vahvistamisen hakemista lautakunnassa, säilyisi ennallaan.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutuneen henkilön lisäksi myös yhdenvertaisuusvaltuutettu tai yhdenvertaisuutta edistävä yhteisö voisi viedä syrjintää tai vastatoimia koskevan asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi 20 §:n 3 momentissa säädettyjä toimenpiteitä varten. Yhdenvertaisuutta edistävällä yhteisöllä tarkoitettaisiin yhdenvertaisuuslakia koskevaa hallituksen esitystä vastaavasti (HE 19/2014 vp s. 87) erityisesti sellaista yhdistystä, ”jonka tarkoituksen toteuttamiseen taikka muuhun toimintaan yhdenvertaisuuden edistäminen ja syrjinnän ehkäiseminen kiinteästi liittyy”. Tällaisiin yhteisöihin voidaan katsoa kuuluvan esimerkiksi vammaisia henkilöitä edustavat järjestöt. Mikäli asiassa on asianomistaja, asian voisi viedä lautakuntaan vain hänen suostumuksellaan. Muutoksen myötä lautakuntaan voitaisiin viedä myös sellainen syrjintää tai vastatoimia koskeva asia, jossa ei ole yksilöitävissä tiettyä asianomistajaa. Kyse voisi olla esimerkiksi häirinnästä, joka ei kohdistuisi tiettyyn yksilöön vaan laajemmin ihmisryhmään. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole, että sellaisissa tapauksissa, joissa on yksittäinen asianomistaja, häntä

koskevan asian voisi viedä lautakuntaan ilman hänen suostumustaan. Tämän vuoksi 2 momentissa todettaisiin, että mikäli asiassa olisi asianomistaja, edellyttäisi asian vieminen lautakuntaan hänen suostumustaan.

Pykälän 3 momentissa oleva viittaus suunnitteluvuorituksen laiminlyöntiä koskevan asian viemisestä ehdotetaan muutettavaksi muotoon 5-6 a §:ssä, jotta myös ehdotettava 6 a §:n mukainen suunnitteluvuoritus sisältyy siihen. Lisäksi pykälän sanamuotoon ehdotetaan teknistä muutosta siten, että sana ”säädettyjä” korvataan sanalla ”tarkoitettuja”.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jonka mukaan 5 §:n 1 momentissa, 6 §:n 1 momentissa ja 6 a §:n 1 momentissa tarkoitettua vuorituksen laiminlyöntiä koskevan asian voi viedä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi yhdenvertaisuusvaltuutettu tai se, joka katsoo joutuneensa syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi. Momentissa viitataan 5 §:n 1 momentin mukaiseen viranomaisen vuoritukseen, 6 §:n 1 momentin mukaiseen koulutuksen järjestäjän ja oppilaitoksen vuoritukseen ja ehdotettavan 6 a §:n mukaiseen varhaiskasvatuksen järjestäjän tai palveluntuottajan vuoritukseen arvioida yhdenvertaisuuden toteutumista sekä ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Lisäksi pykälän sanamuotoon ehdotetaan teknistä muutosta siten, että sana ”säädettyjä” korvataan sanalla ”tarkoitettuja”.

Lisättävällä momentilla selvennettäisiin lain säännöksiä vastaamaan nykyistä tulkintakäytäntöä. Pykälän nykyisen 2 momentin mukaan se, joka katsoo joutuneensa syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi, voi viedä syrjintää tai vastatoimia koskevan asian lautakuntaan 20 §:n 3 momentissa säädettyjä toimenpiteitä varten. Kyseisessä 20 §:n 3 momentissa säädetään muun muassa lautakunnan mahdollisuudesta määrätä asianomainen ryhtymään kohtuullisessa määräajassa toimenpiteisiin tässä laissa säädettyjen velvollisuuksien täyttämiseksi. Nykyisen 21 §:n 4 momentin mukaan 5 ja 6 §:ssä säädettyjen suunnitteluvuoritusten laiminlyöntiä koskevan asian voi viedä lautakunnan käsiteltäväksi yhdenvertaisuusvaltuutettu. Sen sijaan laissa ei ole erikseen säädetty siitä, kuka voi viedä 5 §:n 1 momentissa, 6 §:n 1 momentissa ja ehdotettavan 6 a §:n 1 momentissa säädettyjen edistämismuoritusten laiminlyöntiä koskevan asian lautakuntaan. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta sekä korkein hallinto-oikeus (KHO 2020:448) ovat tulkinneet, että myös syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutunut henkilö voi viedä lautakunnan käsiteltäväksi 5 §:n 1 momentissa tarkoitettua viranomaisen yhdenvertaisuuden edistämismuorituksen laiminlyöntiä koskevan asian.

Pykälän 5 momentti, jossa viitataan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annettuun lakiin, vastaisi pykälän voimassa olevaa 4 momenttia.

22 §. Työsuojeluviranomaisen tehtävät ja toimivalta. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä täsmennettäisiin työsuojeluviranomaisen valvontatoimivaltaa. Ehdotettua momentin sanamuodon mukaan työsuojeluviranomainen valvoo tämän lain noudattamista työelämässä. Lisäksi momentissa viitattaisiin työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annettuun lakiin.

Momentin muutos koskee ensinnäkin työsuojeluviranomaisen valvontatoimivallan määrittelyä. Työsuojeluviranomaisella olisi toimivalta valvoa työ- ja virkasuhteisen työn lisäksi sellaisia työntekehtilanteita, jotka tapahtuvat samankaltaisissa olosuhteissa kuin työ- ja virkasuhteessa tapahtuva työnteke. Työelämän työntekehtilanteilla tarkoitettaisiin työ- tai virkasuhdetta lähellä olevia työn tekemisen muotoja. Tällaisia olisivat oppilaiden ja opiskelijoiden työskentely työpaikalla, työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen osallistuvan henkilön työskentely työpaikalla sekä ammatillisena kuntoutuksena järjestettävä työpaikkakuntoutus.

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. Nykytilaan nähden työsuojeluviranomaisen valvonnan piiriin ei kuuluisi kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvan työ. Työelämän ulkopuoliseksi työnteon muodoksi katsottaisiin myös vankiloiden työtoiminta, yhdyskuntapalvelusta suorittavan työ tai hoitolaitoksiin otettujen henkilöiden työ, joissa työntekeä perustuu velvollisuuteen. Työsuojeluviranomaisen valvontaan ei myöskään kuuluisi vapaaehtoistyö tai ei-työsuhteinen työ sopimuspalokunnissa.

Valvonta kohdistuisi kuten nykyisinkin työharjoittelun, työkokeilun tai työssäoppimisjakson järjestäjään, joka kyseisellä työpaikalla toimii työnantaja-asemassa. Työsuojeluviranomaisen valvontatoimivallan piiriin ei sen sijaan kuuluisi koulutuksen järjestäjän tai viranomaisen menettely.

Työsuojeluviranomaisen valvontatoimivallan sitominen työelämään mahdollistaisi sen, että valvonta voisi kohdistua nykyistä laajemmin myös muihin kuin työnantaja-asemassa oleviin toimijoihin työelämässä. Vuokratyöntekijän työhönnottilanteessa työsuojeluviranomainen voisi kohdistaa valvontaa käyttäjäyritykseen jo ennen, kun tämä tosiasiallisesti käyttää työnjohto- ja valvonta-oikeutta ja yhdenvertaisuuslain työnantajaa koskevia säännöksiä sovelletaan käyttäjäyritykseen. Työsuojeluviranomaisen valvontatoimivallan piiriin kuuluisi siten sen valvominen, onko vuokratyövoimaa tarvitseva yritys antanut vuokrausyritykselle syrjiviä ohjeita tai käskyjä vuokratyöntekijän ominaisuuksista tai muutoin toimillaan estänyt vuokratyöntekijän valinnan esimerkiksi ilmoittamalla vuokrausyritykselle kieltäytyvänsä toteuttamasta tarvittavat kohtuulliset mukautukset.

Työsuojeluviranomainen voisi myös kohdistaa valvontaa työnantajan käyttämään suorahaku- ja rekrytointiyritykseen tai muuhun vastaavaan rekrytointiin kiinteässä yhteydessä olevaan elinkeinonharjoittajaan silloin, kun kyse on menettelystä työhönotossa ja kyseinen taho toimii työnantajan puolesta vaikuttaen tosiasiallisesti valintapäätökseen. Siltä osin kun kyse olisi suorahaku- ja rekrytointiyrityksen tai muun vastaavan rekrytointiin kiinteässä yhteydessä olevan elinkeinonharjoittajan menettelystä elinkeinonharjoittajana tai palveluntarjoajana muutoin, valvonta ei kuuluisi työsuojeluviranomaiselle.

Pykälän 1 momentin sanajärjestystä muutettaisiin samalla siten, että siitä ilmenisivät ainoastaan työsuojeluviranomaisen tehtävät ja toimivalta lain noudattamisen valvonnassa, mutta momentissa ei muutoin otettaisi kantaa lain valvomiseen työelämässä. Voimassa olevan lain 22 §:n 1 momentin mukaan tämän lain noudattamista työsuhteessa ja julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa sekä työharjoittelussa ja muussa vastaavassa toiminnassa työpaikalla sekä työhönotossa valvovat työsuojeluviranomaiset sen mukaan kuin tässä laissa sekä työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa (44/2006) säädetään. Kun lain 18 ja 19 §:ä ehdotetaan muutettavaksi siten, että myös yhdenvertaisuusvaltuutettu valvoo lain noudattamista työelämässä, olisi voimassa olevan lain 22 §:n 1 momentin sanamuodon mahdollista tulkita olevan ristiriidassa ehdotettujen viranomaisten toimivaltuuksien kanssa. Tämän vuoksi 1 momentin sanamuotoa on tarpeen muuttaa.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että työsuojeluviranomainen tiedottaisi syrjinnän uhrille myös yhdenvertaisuusvaltuutetun sovintotehtävästä yksittäistapauksellisen valvonnan yhteydessä. Nykyisin työsuojeluviranomaisen tehtäviin kuuluu tiedottaa syrjinnän uhrille yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävästä avustaa syrjinnän uhriksi joutuneita. Säännöksessä tarkoitettulla avustamisella on viitattu lähinnä valtuutetun oikeuteen antaa oikeusapua.

Säättämällä työsuojeluviranomaisen tehtäväksi tiedottaa sekä avustamis- että sovintotehtävästä vahvistettaisiin oikeussuojan toteutumista. Muutoksen tarkoitus olisi varmistaa, että se, joka katsoo joutuneensa syrjinnän kohteeksi, on tietoinen yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävästä edistää sovintoa ja voisi halutessaan pyytää yhdenvertaisuusvaltuutetulta toimenpiteitä sovinnon aikaansaamiseksi. Käytännössä tiedottaminen tulisi tapahtua viimeistään silloin, kun asia on selvitetty ja asia on osapuolilta saatujen selvitysten perusteella ratkaistu.

23 §. Hyvitys. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi maininta siitä, että hyvitystä voisi saada muiden mainittujen tahojen lisäksi myös varhaiskasvatuksen järjestäjältä tai palveluntuottajalta. Lakiin on ehdotettu lisättäväksi maininta varhaiskasvatuksen järjestäjästä ja palveluntuottajasta muun muassa 14 §:n uudessa 3 momentissa koskien näiden laiminlyöntiä puuttua tietoonsa tulleeseen häirintään. Varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan mainitseminen 23 §:ssä selventäisi sitä, että myös varhaiskasvatuksen järjestäjä tai palveluntuottaja on velvollinen maksamaan hyvitystä, mikäli on toiminut syrjivästi tai vastatoimien kiellon vastaisesti.

26 §. Hyvitystä tai syrjiviä ehtoja koskeva vaatimus. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jonka mukaan asian vireilletulo yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa katkaisisi pykälän 2 momentissa säädetyn, hyvitysvaatimuksen tekemiselle asetetun määräajan kulumisen lautakuntamenettelyn ajaksi.

Pykälän 2 momentissa säädetään määräajasta, jonka kuluessa yhdenvertaisuuslain mukaista hyvitystä on vaadittava. Hyvitystä on muissa kuin työhönottotilanteissa vaadittava kahden vuoden kuluessa syrjivästä tai vastatoimien kiellon vastaisesta menettelystä. Muutoksen myötä 2 momentissa tarkoitettu määräaika ei kuluisi sinä aikana, kun asia olisi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa vireillä. Määräajan kulumisen katkeaisi sinä päivänä, kun asia tulisi vireille lautakunnassa. Määräajan kulumisen jatkuisi jälleen, kun asian vireilläolo yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa päättyisi, esimerkiksi kun lautakunta antaisi päätöksen tai hakija peruuttaisi hakemuksen. Hyvityksen vaatimisen määräaika keskeytyisi myös siksi ajaksi, kun lautakunta käsittelee oikaisuvaatimusta puheenjohtajan päätökseen asian tutkimatta jättämisestä tai vaatimuksen hylkäämisestä.

Kanneajan katkeaminen lautakuntakäsittelyn ajaksi voisi edistää yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan hyödyntämistä matalan kynnyksen oikeussuojaelimenä. Muutos estäisi tilanteet, joissa määräaika hyvityksen vaatimiselle kuluisi tai uhkaisi kulua umpeen lautakunnan käsittelyn aikana. Siten syrjintää tai vastatoimia epäilevä henkilö ei joutuisi valitsemaan, viekö asian lautakuntaan ja ottaa riskin kanneajan umpeutumisesta menettelyn aikana, vai viekö asian suoraan tuomioistuimeen hankkimatta lautakunnan ratkaisua, jolloin hän ei saisi lautakunnan ratkaisusta tukea arviodessaan vaatimuksensa menestymisen mahdollisuuksia.

Voimaantulosäännös. Lainkohta sisältää säännöksen lain voimaantulosta. Lisäksi lainkohdassa on siirtymäsäännös koskien lain 26 §:n uuden 3 momentin soveltamista. Siirtymäsäännöksen mukaan lain 26 §:n 2 momentissa säädetyn määräajan kulumisen keskeytyisi myös lain voimaan tullessa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa vireillä olevissa asioissa 3 momentissa tarkoitettulla tavalla, kun laki tulee voimaan. Määräajan kulumisen katkeaisi näissä asioissa sinä päivänä, kun laki tulee voimaan.

7.2 Laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta

4 §. Jäsenten nimittäminen. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että lautakunnalla olisi nykyisen yhden varapuheenjohtajan sijasta kaksi varapuheenjohtajaa. Muutos sujuvoittaisi lautakunnan työskentelyä silloin, kun puheenjohtaja on estynyt toimimasta tehtävänsään. Erityisesti muutos helpottaisi lautakunnan työtä silloin, jos puheenjohtajan lisäksi varapuheenjohtajaa ei olisi.

heenjohtaja olisi esteellinen käsittelemään tiettyä asiaa tai muutoin estynyt toimimaan tehtävässään. Lisäksi muutos myös tukisi lautakunnan organisaatiota tilanteessa, jossa lautakunnan asiamäärä kasvaisi. Varapuheenjohtajat käyttäisivät puheenjohtajalle säädettyä toimivaltaa kumpikin erikseen. Lautakunnan työjärjestyksessä voidaan tarkemmin määritellä varapuheenjohtajien toimivallan määräytymisestä kussakin tilanteessa.

4a §. Sidonnaisuuksista ilmoittaminen. Lakiin ehdotetaan uutta 4 a §:ää, jossa säädettäisiin lautakunnan puheenjohtajan, muun jäsenen ja varajäsenen velvollisuudesta ilmoittaa sidonnaisuuksistaan lautakunnalle ja oikeusministeriölle. Ilmoitus vastaisi sisällöltään valtion virkamieslain (750/1994) 8a §:n selvitystä sidonnaisuuksista ja se olisi annettava ennen tehtävään nimittämistä. Myös tehtävän aikana tapahtuneista sidonnaisuuksista koskevista muutoksista olisi viipymättä ilmoitettava lautakunnalle ja oikeusministeriölle.

Valtion virkamieslain 8a §:n mukaan tiettyihin virkoihin nimitettäväksi esitettävän henkilön on ennen nimittämistä annettava selvitys elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta varallisuudestaan, kyseiseen virkaan kuulumattomista tehtävistään, lain 18 §:ssä tarkoitettuja sivutoimistaan sekä muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen edellytyksiään hoitaa täytettävänä olevan viran tehtäviä. Ilmoitukseen pitää 18 §:ssä tarkoitettujen sivutoimilupaa edellyttävien sivutoimien osalta sisällyttää tieto niistä saaduista tuloista. Lain 18 §:n mukaan sivutoimella tarkoitetaan virkaa sekä palkattua työtä ja tehtävää, joista virkamiehellä on oikeus kieltäytyä, samoin kuin ammattia, elinkeinoa ja liikettä.

Lautakunnan riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen mahdollisesti kohdistuvien epäilyksien vähentämiseksi lautakunnan jäsenten tulee ilmoittaa avoimesti sidonnaisuuksistaan. Tämän vahvistamiseksi olisi perusteltua ottaa ilmoitusvelvollisuutta koskeva nimenomainen säännös lakiin. Lakisääteinen sidonnaisuusilmoitus edistäisi lautakunnan päätöksenteon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Sidonnaisuuksien ilmoittamisen tarkoituksena olisi esteettömyyden varmistaminen sekä luottamuksen lisääminen. Ilmoituksen perusteella voitaisiin arvioida, onko jäsenellä sellaisia sidonnaisuuksia, joiden perusteella jäsentä ei voitaisi nimittää tehtävään. Tieto sidonnaisuuksista auttaisi lautakuntaa myös varmistamaan kussakin tapauksessa esteettömän kokoonpanon käsittelemään asiaa. Ilmoitus sidonnaisuuksista tulisi antaa ennen tehtävään nimittämistä, mutta sidonnaisuustiedot tulisi myös tarvittaessa päivittää tehtävän kestäessä. Jos sidonnaisuustiedoissa tapahtuu muutoksia, ilmoitusvelvollisen olisi viipymättä ilmoitettava tästä lautakunnalle ja oikeusministeriölle.

6 §. Jaostot. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi jaostojen kokoonpanon osalta siten, että jaostoon kuuluisi jaoston puheenjohtajan lisäksi vain kolme muuta jäsentä, joista yhden olisi oltava lainoppinut. Jaoston jäsenmäärää siten vähennettäisiin yhdellä nykyisestä neljästä, ja samoin vaatimusta lakimiesjäsenistä vähennettäisiin yhdellä nykyisestä kahdesta. Muutoksella pyritään sujuvoittamaan lautakunnan jaostojen toimintaa. Lautakunnan työssä on koettu yhteensä viisijäsenisen jaoston olevan liian suuri, ja jaostoihin on toisinaan ollut vaikea saada riittävää määrää jäseniä. Nelijäsenisen jaoston, jossa jäsenistä vähintään yksi on lainoppinut, voidaan arvioida olevan edelleen oikeusturvan näkökulmasta riittävä kokoonpano. Käytännössä jaostossa olisi muutoksen jälkeen aina vähintään kaksi lainoppinutta jäsentä, sillä jaoston puheenjohtajana on lautakunnan puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja, jotka kummatkin ovat lainoppineita.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että lautakunnan hallintojaostoon kuuluisi toinen varapuheenjohtajista. Muutos olisi tarpeen johtuen 4 §:ään ehdotetusta muutoksesta, jonka mukaan lautakunnalla olisi kaksi varapuheenjohtajaa. Hallintojaoston kokoonpanossa voidaan arvioida riittäväksi, että vain toinen varapuheenjohtajista kuuluu hallintojaostoon. Lautakunta voisi ratkaista, kumpi varapuheenjohtajista kuuluu hallintojaostoon.

7 §. *Vahvennettu jaosto.* Pykälää ehdotetaan muutettavaksi kokonaan otsikoineen siten, että lautakunnan täysistunnosta luovuttaisiin ja sen tilalle tulisi vahvennettu jaosto. Vahvennettuun jaostoon kuuluisivat ehdotetun pykälän mukaan vahvennetun jaoston puheenjohtajana toimiva lautakunnan puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja sekä viisi muuta jäsentä, joista kahden olisi oltava lainoppineita.

Muutoksella pyritään sujuvoittamaan lautakunnan toimintaa. Lautakunnan toiminnassa on havaittu, että täysistunto on tarpeettoman laaja kokoonpano. Täysistuntoon kuuluvat kaikki lautakunnan jäsenet ja täysistunto on päätösvaltainen, kun kokouksen puheenjohtajan lisäksi vähintään puolet jäsenistä on läsnä. Tämä on tarkoittanut sitä, että täysistuntoon on osallistunut vähintään seitsemän jäsentä puheenjohtajan lisäksi. Ottamalla käyttöön vahvennettu jaosto täysistunnon tilalla, voitaisiin tarvittaessa hyödyntää tavallista jaostokokoonpanoa laajempaa kokoonpanoa ilman, että se muodostuisi tarpeettoman raskaaksi. Vahvennettu jaosto mahdollistaisi tavallista jaostoa laajemman lautakunnan jäsenistön asiantuntemuksen hyödyntämisen asioissa, joissa sitä arvioidaan tarvittavan.

Pykälän 2 momentin mukaan vahvennetussa jaostossa voitaisiin ratkaista periaatteellisesti merkittävät ja laajakantoiset asiat, mutta se ei olisi pakollista. Tämä merkitsisi eroa aiempaan täysistuntoa koskevaan sääntelyyn, jonka mukaan täysistunnossa ratkaistaan periaatteellisesti merkittävät ja laajakantoiset asiat. Lautakunnalla olisi aiempaa, täysistuntoa koskevaa sääntelyä enemmän harkintavaltaa siinä, käsitelläänkö tietty periaatteellisesti merkittävä tai laajakantoinen asia vahvennetussa jaostossa. Tämä olisi perusteltua, sillä lautakunnalla itsellään voidaan arvioida olevan parhaat edellytykset arvioida sitä, millaista kokoonpanoa tietyn asian ratkaiseminen edellyttää.

Sen arvioinnissa, onko tietty asia periaatteellisesti merkittävä tai laajakantoinen, noudatettaisiin samoja periaatteita kuin aiemmin täysistuntokäsittelyä arvioitaessa. Siten periaatteellisesti merkittäviä olisivat esimerkiksi vaikeat yhdenvertaisuus- tai tasa-arvolainsäädännön tulkintaa koskevat asiat, erityisesti jos soveltuvaa aikaisempaa ratkaisukäytäntöä ei ole. Laajakantoisia taas olisivat asiat, joihin annettavilla ratkaisuilla olisi välittömästi tai välillisesti yleistä merkitystä esimerkiksi viranomais-, koulutus- tai elinkeinotoiminnalle taikka jotka koskettavat laajaa ihmisjoukkoa (HE 19/2014 vp, s. 101).

Pykälän 2 momentin mukaan asian käsittelemisestä vahvennetussa jaostossa päättäisi puheenjohtaja. Erityisestä syystä jaosto voisi kuitenkin siirtää sen käsiteltävänä olevan asian vahvennetussa jaostossa ratkaistavaksi. Tämä vastaisi nykyistä täysistuntoa koskevaa sääntelyä.

8 §. *Päätösvaltaisuus, äänestäminen ja esittely.* Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi 7 §:ään ehdotettavan muutoksen johdosta siten, että siinä säädettäisiin täysistunnon päätösvaltaisuuden sijaan vahvennetun jaoston päätösvaltaisuudesta. Ehdotetun 1 momentin mukaan lautakunnan jaosto ja vahvennettu jaosto olisivat päätösvaltaiset täysilukuisina.

Vahvennettu jaosto olisi tarkoitettu käsittelemään periaatteellisesti merkittäviä ja laajakantoisia asioita ja sen tarkoituksena olisi nimenomaan mahdollistaa tavallista jaostoa laajempi ratkaisukokoonpano. Tämän vuoksi olisi perusteltua, että vahvennetun jaoston päätösvaltainen kokoonpano olisi riittävän suuri ja selvästi tavallista jaostoa laajempi. Tämän vuoksi olisi perusteltua edellyttää myös vahvennetulta jaostolta täysilukuisuutta päätösvaltaisuuden edellytyksenä.

9 §. *Jäsenten vastuu ja esteellisyys.* Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 6 momentti, jossa säädettäisiin puheenjohtajan ja muun jäsenen velvollisuudesta erota sen kuukauden lopussa, jonka aikana he täyttävät 70 vuotta. Eroamisikä vastaisi työlainsäädännössä voimassa olevaa

yleistä eroamisikää ja myös valtion virkamiesten eroamisikää, joka on nostettu asteittain 70 vuoteen.

11 §. Asian jättäminen tutkimatta. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jonka mukaan lautakunta ei ottaisi tutkittavakseen yli kahta vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä. Säännös olisi tarpeen, jotta lautakunnan resursseja ei tarpeettomasti käytettäisi vanhojen asioiden tutkimiseen. Hyvin vanhojen asioiden tutkiminen on vaikeaa lautakuntamenettelyssä. Säännös myös kannustaisi tuomaan syrjintää koskevan asian mahdollisimman nopeasti lautakunnan käsiteltäväksi. Säännös turvaisi myös syrjintäasian osapuolten oikeusturvaa, kun hyvin vanhoja asioita ei pääsääntöisesti käsiteltäisi lautakunnassa.

Lautakunta voisi kuitenkin ottaa yli kaksi vuotta vanhan asian tutkittavakseen erityisestä syystä. Tällainen syy voisi olla esimerkiksi se, että syrjinnän uhri on saanut tiedon syrjivästä tapahtumasta hyvin myöhään, tai jonkin muun seikan vuoksi asian vieminen lautakunnan käsittelyyn olisi estynyt. Erityinen syy voisi olla myös se, että asian vieminen lautakuntaan on viivästynyt, koska asiaa on käsitelty ensin toisessa viranomaisessa. Toisaalta tällaisessakaan tilanteessa käsillä ei aina olisi laissa tarkoitettu erityinen syy. Esimerkiksi jos samaa asiaa olisi jo käsitelty useassa muussa viranomaisessa, esimerkiksi ylimmissä laillisuusvalvontaviranomaisissa, jotka olisivat katsoneet, ettei syrjintää ole tapahtunut, ei lautakunnan välttämättä olisi tarkoituksenmukaista ryhtyä tutkimaan samaa asiaa. Lautakunnan harkintavaltaan kussakin tapauksessa kuuluisi arviointi siitä, olisiko käsillä erityinen syy käsitellä kahta vuotta vanhempaa asiaa.

Vastaava määräaika on muun muassa ylimpiä laillisuusvalvojia koskevassa lainsäädännössä. Myös hallintolain hallintokantelua koskevan 53 b §:n mukaan kahta vuotta vanhemmasta asiasta tehtyä hallintokantelua ei tutkita, ellei siihen ole erityistä syytä. Kahden vuoden määräaika olisi lisäksi yhdenmukainen yhdenvertaisuuslaissa ja tasa-arvolaissa säädetyn hyvitysvaativuorokauden kanssa. Yhdenvertaisuuslaissa ja tasa-arvolaissa tarkoitettua hyvitystä on vaadittava viimeistään kahden vuoden kuluessa syrjinnän kiellon rikkomisesta. Työhönottoa koskevissa tapauksissa kanne-aika on yksi vuosi.

Pykälän 1 momentti säilyisi muuttumattomana. Pykälän 3 momentti vastaisi voimassa olevan pykälän 2 momenttia.

13 §. Muutoksenhaku. Pykälän 3 momentti, jossa säädetään toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta käsittelemään lautakunnan päätöksestä tehtyä valitusta, ehdotetaan kumottavaksi. Säännöksen kumoamisen myötä toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyisi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain yleissäännösten mukaisesti. Pykälän 2 momentin mukaisesti muutoksenhakuun sovelletaan muutoinkin kyseistä lakia.

Yhdenvertaisuuslain esitöissä erillistä muutoksenhakusäännöstä on perusteltu sillä, että tuolloin voimassa olleen hallintolainkäyttölain 12 §:n nojalla ei kaikissa tapauksissa olisi yksiselitteistä se, määräytyisikö toimivaltainen hallinto-oikeus syrjijäksi vai syrjityksi väitetyn henkilön kotipaikan mukaan (HE 19/2014 vp, s. 103-104). Sittenmin voimaan tullessa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään kuitenkin kattavasti toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta. Lain 10 §:n 3 momentin mukaan jos päätöksen tehneen viranomaisen toimialueena on koko maa, toimivaltainen on se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä valittajan kotipaikka sijaitsee. Jos asiassa ei ole toimivaltaista hallinto-oikeutta pykälän 1–4 momentin perusteella, toimivaltainen on pykälän 5 momentin mukaan Helsingin hallinto-oikeus.

Kun erillinen toimivaltaista hallinto-oikeutta koskeva säännös kumottaisiin, määräytyisi toimivaltainen hallinto-oikeus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 10 §:n säännöksen pe-

rusteella. Siten jatkossa lähtökohtaisesti toimivaltainen käsittelemään valituksen olisi se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä valittajan kotipaikka sijaitsee. Mikäli toimivaltainen tuomioistuin ei olisi määriteltävissä tällä perusteella, toimivaltainen olisi Helsingin hallinto-oikeus. Tämä merkitsisi muutosta nykysääntelyyn, jonka mukaan toimivaltainen on lautakunnassa asian vireille panneen asianosaisen vastapuolen kotipaikka tai vakituinen asuinpaikka.

Voimaantulosäännös. Lainkohta sisältäisi säännöksen lain voimaantulosta sekä siirtymäsäännökset koskien sidonnaisuusilmoitusten antamista sekä eroamisikää koskevan säännöksen soveltamista. Sidonnaisuusilmoitusta koskevan siirtymäsäännöksen mukaan ennen lain voimaantuloa lautakunnan puheenjohtajaksi, muuksi jäseneksi ja varajäseneksi nimitettyjen olisi annettava ehdotetussa 4 a §:ssä tarkoitettu sidonnaisuusilmoitus kuuden kuukauden kuluessa lain voimaantulosta. Eroamisikää koskevan siirtymäsäännöksen mukaan lain 9 §:n 4 momenttiin ehdotettua eroamisikää ei sovellettaisi lautakunnan puheenjohtajaan, muuhun jäseneseen ja varajäseneseen sen toimikauden aikana, joka on kesken lain voimaan tullessa. Siten lautakunnan jäsenet voisivat jatkaa lain voimaan tullessa kesken olevan toimikautensa loppuun eroamisikää koskevasta säännöksestä riippumatta.

7.3 Laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta

4 §. Tiedonsaantioikeus. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi maininta varhaiskasvatuksen järjestäjistä ja palveluntuottajista, jotta yhdenvertaisuusvaltuutettu voi saada tietoja myös uuden yhdenvertaisuuslain 6 a §:n velvoitteiden valvontaa varten. Lisäksi ehdotetaan lisättäväksi maininta oikeudesta saada tietoja työnantajalta. Oikeus saada myös salassa pidettäviä tietoja olisi tarpeen, jotta yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi tehokkaasti valvoa yhdenvertaisuuslain noudattamista varhaiskasvatuksessa sekä työelämässä.

Ehdotetut tiedonsaantioikeudet vastaisivat yhdenvertaisuusvaltuutetun nykyisiin valvontatehtäviin liittyviä tiedonsaantioikeuksia. Nykyisin yhdenvertaisuusvaltuutetulla on muun muassa oikeus saada salassapitosäännösten estämättä viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta, koulutuksen järjestäjältä ja oppilaitokselta sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajalta maksutta yhdenvertaisuuslaissa säädettyjen valvontatehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot.

Henkilötietojen käsittelystä ja muun muassa tarvittavista toimenpiteistä rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi säädetään yleisessä tietosuojasetuksessa sekä asetusta täydentävässä ja tämentävässä tietosuojalaissa (1050/2018). Jo nykyisin velvoitteet muun muassa henkilötietojen käsittelystä koskevat yhdenvertaisuusvaltuutettua ja tämän henkilöstöä. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi tarve käsitellä henkilötietoja valvoessaan yhdenvertaisuuslain noudattamista. Yhdenvertaisuusvaltuutetun oikeus käsitellä henkilötietoja perustuisi yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaan (käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi).

Osa yhdenvertaisuusvaltuutetun tarvitsemista tiedoista saattaisi koskea myös yleisen tietosuojasetuksen 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoryhmiä. Tällaisia henkilötietoja ovat muun muassa tiedot henkilön terveydentilasta, alkuperästä tai seksuaalisesta käyttäytymisestä tai suuntautumisesta. Tietosuojasetuksen 9 artiklan 1 kohta kieltää tällaisten henkilötietojen käsittelyn. Tietosuojasetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan mukaan käsittely on sallittua, mikäli se on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetään, että asetuksen 9 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta

tietojen käsittelyyn, josta säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä. Pykälän 2 momentissa säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu käsitelisi myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja hoitaessaan laissa säädettyä tehtäväänsä. Siten myös tietosuoja-asetuksessa tarkoitettujen erityisten henkilötietojen käsittely olisi yhdenmukaista yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa.

Lisäksi lain ruotsinkieliseen sanamuotoon ehdotetaan teknisiä muutoksia siten, että tekstistä poistetaan sana ”organ”.

5 §. Oikeus saada selvitys. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi maininta varhaiskasvatuksen järjestäjästä ja palveluntuottajasta yhdenvertaisuusvaltuutetun yhdenvertaisuuslain 6 a §:ään liittyvään valvontatehtävään liittyen. Oikeus saada selvitys olisi tarpeen, jotta yhdenvertaisuusvaltuutettu voi hoitaa uutta valvontatehtäväänsä tehokkaasti.

Lisäksi lain ruotsinkieliseen sanamuotoon ehdotetaan teknistä muutosta siten, että ensimmäiseen virkkeeseen lisätään sanat ”skötseln av” ja poistetaan sana ”organ”.

6 §. Tarkastusoikeus. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi maininta varhaiskasvatuksen järjestäjästä ja palveluntuottajasta yhdenvertaisuusvaltuutetun yhdenvertaisuuslain 6 a §:ään liittyvään valvontatehtävään liittyen. Lisäksi pykälään ehdotetaan lisättäväksi maininta oikeudesta tehdä tarkastus työnantajan toimitiloissa. Lisäykset olisivat tarpeen yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontatoimivallan laajentamisen myötä. Tarkastusoikeus vastaisi valtuutetun nykyistä oikeutta tehdä tarkastus viranomaisen, koulutuksen järjestäjän ja oppilaitoksen sekä tavaroiden tai palveluiden tarjoajan toimitiloissa.

Lisäksi pykälän sanamuotoon ehdotetaan teknistä muutosta koskien viittausta hallintolakiin. Lain ruotsinkieliseen sanamuotoon ehdotetaan teknistä muutosta koskien viittauksia eri toimijoiden toimitiloihin.

7.4 Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta

13 §. Toimintaohjeen ja kehotuksen antaminen. Yhdenvertaisuuslain 7 §:n 1 momentissa tarkoitettu työnantajan yleinen velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta työpaikalla ehdotetaan sisällytettäväksi pykälän 3 momentin luetteloon, jossa säädetään asioista, joita koskien työsuojelutarkastaja voi antaa työnantajalle kehotuksen poistaa tai korjata säännösten vastainen olotila.

Jos työnantaja on laiminlyönyt edistämisvelvollisuutensa, olisi tarkastajan ensisijaisesti annettava työnantajalle kirjallinen toimintaohje korjata säännösten vastainen olotila. Jos säännösten vastaisesta olotilasta johtuva vaara tai haitta olisi vähäistä suurempi, tarkastajan olisi annettava toimintaohjeen sijasta kirjallinen kehoitus. Lisäksi tarkastaja voi antaa kehotuksen, kun työnantaja ei ole noudattanut aiemmin annettua toimintaohjetta. Tarkastaja arvioi, milloin tilanne työpaikalla antaa aiheen kehotukseen ja milloin toimintaohje on riittävä. Kehotus on tarkoitettu annettavaksi olennaisista ja merkittävistä puutteista.

Kehotus voisi tulla kysymykseen esimerkiksi tilanteissa, jossa työnantaja on kokonaan laiminlyönyt velvollisuutensa arvioida yhdenvertaisuuden toteutumista tai arvioinnissa on sellaisia merkittäviä puutteita, ettei työnantaja ole voinut tehdä johtopäätöksiä tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Lisäksi edellyttäisiin, että havaittu epäkohta vaikuttaa haitallisesti yhdenvertaisuuden toteutumiseen tai vaarantaa yhdenvertaisuuden toteutumista. Kehotus arviointivelvollisuuden laiminlyönnistä voisi olla tarpeen esimerkiksi, kun tarkastajan keskustellessa työntekijöiden kanssa tulee esille olosuhteita tai menettelytapoja, jotka estävät

tai vaikeuttavat yhdenvertaisuuden toteutumista käytännössä. Tarkastaja voisi antaa kehotuksen ainakin, kun työnantaja on laiminlyönyt arviointivelvollisuuttaan ja tarkastuksella tulee esille syrjiviä menettelytapoja tai käytäntöjä. Kehotus ei sen sijaan tulisi kysymykseen, jos arvioinnissa on puutteita, mutta työnantaja on toteuttanut toimenpiteitä syrjinnän ennaltaehkäisemiseksi ja muutoin aktiivisesti edistänyt yhdenvertaisuutta.

Kehotus edistämistoimenpiteiden toteuttamisesta voisi tulla kysymykseen, kun työpaikalla on tunnistettu olennaisia yhdenvertaisuuden edistämisen tarpeita, mutta työnantaja on laiminlyönyt ryhtyä toimenpiteisiin työpaikan tarpeiden pohjalta. Kehotus voisi tulla kyseeseen, kun työnantajan toimenpiteet ovat ilmeisen riittämättömiä yhdenvertaisuutta estävien olosuhteiden ja menettelytapojen muuttamiseksi. Lisäksi aina edellytettäisiin, että havaitut puutteet vaikuttavat olennaisesti yhdenvertaisuuden toteutumiseen.

Kehotuksessa ei voitaisi määritellä, minkälaisia konkreettisia edistämistoimenpiteitä työpaikalla tulisi toteuttaa, vaan työnantaja voisi harkintansa mukaan valita, millä keinoin hän täyttää saamansa velvoitteen. Kehotuksella ei voisi myöskään edellyttää, että työpaikan yhdenvertaisuuden edistämisen tarpeet kokonaan poistuisivat kehotuksessa annetun määräajan aikana, vaan riittävää olisi, että työnantaja osoittaisi ryhtyneensä toimenpiteisiin asiantilan edistämiseksi.

Kehotuksessa on yksilöitävä riittävän tarkasti, miltä osin työnantaja ei ole noudattanut velvollisuuttaan edistää yhdenvertaisuutta. Kehotuksessa annetaan määräaika, jonka kuluessa työnantajan on ryhdyttävä toimenpiteisiin. Yhdenvertaisuuden toteutumisen arviointi voi olla pitkäkestoinen prosessi, joka olisi otettava huomioon määräaikaa asetettaessa. Kehotusmenettelyn näkökulmasta riittävää olisi, että työnantaja selostaisi toteutetun arvioinnin sisällön työsuojeluviranomaiselle.

Jos 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. Työsuojelun valvontalain 15 §:n mukaan työsuojeluviranomainen voi määrätä velvoitteen tehosteeksi uhkasakon. Työsuojeluviranomaisen asiassa tekemään velvoittavaan päätökseen voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Lisäksi lain sanamuotoon ehdotetaan teknistä muutosta koskien viittausta yhdenvertaisuuslain 7 §:n 3 momenttiin.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 1.6.2023.

9 Toimeenpano ja seuranta

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 hyvityssuosittelun vaikutus oikeusturvan toteutumiseen riippuisi ennen kaikkea siitä, kuinka suuressa osassa tapauksia suosituksia noudatetaan, olisi tärkeää seurata lautakunnan suositusten noudattamista.

10 Suhde muihin esityksiin

10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Tämä hallituksen esitys ei ole riippuvainen muista hallituksen esityksistä. On kuitenkin hyvä ottaa huomioon, että tasa-arvolakiin on hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti tarkoitus valmistella varhaiskasvatuksen tasa-arvosuunnittelun velvoite.

10.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2023 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

11 Suhde perustuslakiin ja sääntämisjärjestys

11.1 Yhdenvertaisuus

Useat ehdotetut muutokset liittyvät keskeisesti perustuslain 6 §:ssä turvattuun yhdenvertaisuuteen. Perustuslain 6 §:n 1 momentin yleisen yhdenvertaisuuslausekkeen mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Saman pykälän 2 momentin syrjintäkiellon 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.

Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Säännöksellä osoitetaan, että jokaista lasta tulee kohdella yksilönä, ei pelkästään passiivisena toiminnan kohteena (HE 309/1993 vp, s. 45, PeVM 25/1994 vp, s. 7). Myös YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan mukaan lapsella on oikeus osallistua ja vaikuttaa itseään koskeviin asioihin. Edelleen YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklassa linjataan, että lapsen etu tulee asettaa etusijalle muun muassa kaikissa lainsäädäntötoimissa.

Ehdotetut muutokset koskien varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan velvollisuutta edistää yhdenvertaisuutta edistäisivät yhdenvertaisuuden toteutumista ja lapsen etua varhaiskasvatuksen piirissä. Yhdenvertaisuussuunnittelu auttaisi huomioimaan yhdenvertaisuuden toteutumista varhaiskasvatuksessa ja voisi parhaimmillaan auttaa puuttumaan syrjintään ja ennaltaehkäisemään sitä. Muutos edistää erityisesti heikoimmassa asemassa olevien lasten ja lapsiperheiden yhdenvertaisuuden toteutumista.

Myös häirintään liittyvät muutokset vaikuttaisivat myönteisesti yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Häirintään voitaisiin puuttua tehokkaammin, kun häirintä voisi kohdistua henkilön lisäksi myös ihmisryhmään. Samoin varhaiskasvatuksen ja koulutuksen järjestäjän puuttumisvelvollisuuden selkeyttäminen häirintätapauksissa edistäisi tosiasiallista yhdenvertaisuutta päiväkodeissa, kouluissa ja oppilaitoksissa.

Ehdotus, jonka myötä yhdenvertaisuusvaltuutettu tai yhdenvertaisuutta edistävä yhteisö voisi viedä asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsittelyyn myös ilman yksilöityä asianomistajaa, mahdollistaisi tehokkaan puuttumisen ihmisryhmään kohdistuvaan syrjintään. Muutos myös viestisi tällaisen syrjinnän moitittavuutta ja voisi edistää tällaisen syrjinnän tunnistamista yhteiskunnassa.

Myös yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontatoimivallan laajentamisella koskemaan työelämässä tapahtuvaa syrjintää olisi myönteisiä vaikutuksia perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen toteutumiseen, mikäli muutos edistäisi työelämässä tapahtuvan syrjinnän tutkimista ja esiin tuloa ja siten syrjinnän uhrin pääsyä oikeussuojakeinojen piiriin. Muutoksella voisi olla myös laajemmin myönteisiä vaikutuksia yhdenvertaisuuden toteutumiseen työelämässä, kun yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi entistä tehokkaammin toteuttaa yhdenvertaisuuden edistämistehtäväänsä työelämäkysymyksissä.

Myös kohtuullisia mukautuksia koskeva muutos liittyy keskeisesti perustuslain yhdenvertaisuuslausekkeeseen ja syrjintäkieltoon. Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Lausekkeella ei kuitenkaan edellytetä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia että asetettaessa velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että siinä kohdellaan tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin muun muassa tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi (HE 309/1993 vp, s. 42-43, PeVL 38/2006 vp, s. 2).

Vammaisyleissopimuksen tarkoituksena on edistää, suojella ja taata kaikille vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet sekä edistää vammaisten henkilöiden synnynnäisen arvon kunnioittamista. Vammaisuuteen perustuva syrjintä on kielletty Euroopan unionin perusoikeuskirjan 21 artiklan 1 kohdassa. Kohtuullisia muutoksia koskevan muutoksen keskeisenä lähtökohtana on toteuttaa vammaisten henkilöiden tosiasiallista yhdenvertaisuutta ja osallisuutta yhteiskunnassa. Vammaiset ihmiset ovat usein yhteiskunnassa muita heikommassa asemassa. Yhdenvertaisuutta vahvistetaan kohtuullisia mukautuksia koskevassa ehdotuksessa suhteessa vammattomiin henkilöihin.

11.2 Oikeusturva

Ehdotus hyvitystä koskevien suositusten antamisesta yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa sekä hyvitysvaatimusta koskevan kanneajan katkaiseminen voisivat edistää erityisesti syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutuneen perustuslain 21 §:ssä turvattua oikeusturvaa. Hyvitystä koskevan suosituksen antaminen voisi kannustaa yhdenvertaisuuslain säännöksiä rikkonutta toimijaa suorittamaan rahallista hyvitystä ja voisi auttaa osapuolia pääsemään sovintoon esimerkiksi hyvityksen määrästä. Viime kädessä hyvitystä koskevien suositusten keskeisin vaikutus syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeusturvaan riippuisi kuitenkin siitä, noudatettaisiinko yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan suosituksia.

Hyvitysvaatimuksen esittämisen määräajan katkeaminen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsittelyn ajaksi voisi vahvistaa syrjintää epäilevän tosiasiallisia mahdollisuuksia hyödyntää lautakuntaa matalan kynnyksen oikeussuojakeinona, ja siten tukisi oikeusturvan toteutumista.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan jaostojen kokoonpanoa koskevat säännösmuutokset sekä vahvennettua jaostoa koskeva sääntely olisivat merkityksellisiä perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaisen asianmukaisen ja viivytyksettömän käsittelyn kannalta. Muuttamalla kokoonpanosäännöksiä tarkoituksenmukaisemmiksi lautakunnan olisi nykyistä helpompi muodostaa sopiva kokoonpano asian käsittelyyn. Muutettu sääntely kuitenkin edelleen varmistaisi asianmukaisen ja riittävän asiantuntevan kokoonpanon asioiden käsittelyssä ja sen, että lautakunta käsittelee asiat edelleen kollegiaalisesti. Lautakunnan jaostossa asiat ratkaistaisiin kokoonpanossa, jossa olisi oltava puheenjohtajan lisäksi kolme jäsentä, joista vähintään yhden olisi oltava lainoppinut. Vahvennetun jaoston kokoonpanoon kuuluisi puheenjohtajan lisäksi viisi jäsentä,

joista kahden olisi oltava lainoppinut. Ehdotettu sääntely sidonnaisuusilmoituksista tukisi lautakunnan jäsenten esteettömyyden varmistamista ja siten asian asianmukaista käsittelyä lautakunnassa.

Säännös kahta vuotta vanhemman asian tutkimatta jättämisestä ei vaarantaisi asianosaisen oikeusturvaa. Esimerkiksi myös hyvitystä on yhdenvertaisuuslain 26 §:n 2 momentin mukaan vaadittava pääsääntöisesti kahden vuoden kuluessa syrjivästä tai vastatoimien kiellon vastaisesta menettelystä. Säännös kahta vuotta vanhempien asioiden tutkimatta jättämisestä vahvistaisi lautakunnan edellytyksiä tutkia ajoissa vireille pannut asiat asianmukaisesti ja viivytyksettä. Säännös ei olisi ehdoton, joten se mahdollistaisi yli kaksi vuotta vanhan asian tutkimisen, mikäli siihen olisi lautakunnan arvion mukaan erityinen syy.

11.3 Yksityiselämän suoja

Perustuslain 10 §:n 1 momentti on esityksen kannalta keskeinen yhdenvertaisuusvaltuutetulle esitettyjen, salassapitosäännökset syrjäyttävien tiedonsaantioikeuksien sekä oikeuden tehdä tarkastus kannalta. Esityksessä ehdotetaan, että yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi jatkossa oikeus saada myös varhaiskasvatuksen järjestäjältä ja palveluntuottajalta sekä työnantajalta salassapitosäännösten estämättä yhdenvertaisuuslaissa säädettyjen valvontatehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot. Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutetun oikeus tehdä tarkastus laajenisi koskemaan myös varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan sekä työnantajan toimitiloja. Nykyisin yhdenvertaisuusvaltuutetulla on vastaava oikeus saada myös salassa pidettäviä tietoja viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta, koulutuksen järjestäjältä ja oppilaitokselta sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajalta, sekä oikeus tehdä tarkastus viranomaisen, koulutuksen järjestäjän ja oppilaitoksen sekä tavaroiden tai palveluiden tarjoajan toimitiloissa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu tarvitsisi myös salassa pidettäviä tietoja valvoessaan yhdenvertaisuuslain noudattamista työelämässä sekä varhaiskasvatuksessa. Salassapitosäännökset syrjäyttävillä tiedonsaantioikeuksilla olisi siten perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Yhdenvertaisuusvaltuutetun oikeus saada salassa pidettäviä tietoja olisi sidottu tietojen välttämättömyyteen yhdenvertaisuuslaissa säädettyjen valvontatehtävien hoitamisen kannalta. Tiedonsaantioikeudet koskisivat vain yhdenvertaisuusvaltuutettua ja tämän henkilökuntaa, joiden salassapito- ja vaitiolovelvollisuudesta on säädetty kattavasti julkisuuslailla. Esityksessä on siten otettu asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan käytännössä asetetut vaatimukset viranomaisten tiedonsaantioikeuksista säätämiseen (PeVL 23/2006 vp, s. 2-4, PeVL 19/2008 vp, s. 2—3, PeVL 62/2010 vp, s. 3, PeVL 15/2018 vp, s. 39).

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi oikeus tehdä tarkastus, jos se on tarpeen yhdenvertaisuuslain noudattamisen valvomiseksi valtuutetun toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tarkastusoikeus ei ulotu pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin, ja tarkastuksessa noudatetaan, mitä hallintolain 39 §:ssä säädetään. Siten myös tarkastusoikeutta koskeva sääntely on asianmukaista perustuslain näkökulmasta. (PeVL 43/2010 vp, s. 2, PeVL 40/2010 vp, s. 4, PeVL 18/2010 vp, s. 7, PeVL 6/2010 vp, s. 4, PeVL 11/2013 vp, s. 2)

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

yhdenvertaisuuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 5 §:n 1 momentti, 6 §:n 1 momentti, 7 §:n 1 ja 2 momentti, 14 §:n 1 momentti, 15 §:n 1 ja 2 momentti, 18 §, 19 §:n 2 ja 3 momentti, 20 §:n 2 ja 3 momentti, 21 §, 22 §:n 1 ja 2 momentti, 23 §:n 1 momentti sekä
lisätään 4 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 643/2021, uusi 5 momentti, lakiin uusi 6 a §, 14 §:ään uusi 3 momentti ja 26 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

4 §

Määritelmät

Varhaiskasvatuksen järjestäjällä tarkoitetaan tässä laissa sitä, joka järjestää lakiin perustuvaa varhaiskasvatusta.

5 §

Viranomaisen velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta

Viranomaisen on arvioitava, miten sen toiminta vaikuttaa eri väestöryhmiin ja miten yhdenvertaisuus muutoin toteutuu sen toiminnassa, ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Edistämistoimenpiteiden on oltava viranomaisen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia.

6 §

Koulutuksen järjestäjän velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta

Koulutuksen järjestäjän ja tämän ylläpitämän oppilaitoksen on arvioitava, miten sen toiminta vaikuttaa eri väestöryhmiin ja miten yhdenvertaisuus muutoin toteutuu sen toiminnassa, ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Edistämistoimenpiteiden on oltava oppilaitoksen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia.

6 a §

Velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta varhaiskasvatuksessa

Varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan on arvioitava, miten sen toiminta vaikuttaa eri väestöryhmiin ja miten yhdenvertaisuus muutoin toteutuu sen toiminnassa, ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Edistämistoimenpiteiden on oltava varhaiskasvatuksen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia.

Varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan on huolehdittava siitä, että varhaiskasvatuksen toimipaikassa on suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Suunnitelma on laadittava yhteistyössä henkilöstön kanssa.

Lapsille ja heidän huoltajilleen on varattava mahdollisuus tulla kuulluiksi edistämistoimenpiteistä.

Edellä 1 ja 2 momentissa säädetystä poiketen kunta vastaa siitä, että sen alueella toimiville perhepäivähoidon ja kunnallisen avoimen varhaiskasvatustoiminnan toimijoille laaditaan toimipaikkakohtaisen suunnitelman sijaan yhteistyössä näiden toimijoiden kanssa yhteiset yhdenvertaisuussuunnitelmat.

7 §

Työnantajan velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta

Työnantajan on eri syrjintäperusteet huomioon ottaen arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista työhönotossa ja työpaikalla. Työnantajan on työpaikan tarpeet huomioon ottaen kehitettävä työoloja sekä niitä toimintatapoja, joita noudatetaan henkilöstöä valittaessa ja henkilöstöä koskevia ratkaisuja tehtäessä. Edistämistoimenpiteiden on oltava toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia.

Työnantajalla, jonka palveluksessa on säännöllisesti vähintään 30 henkilöä, on oltava suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Lisäksi suunnitelman tulee sisältää selvitys 1 momentissa tarkoitetun arvioinnin johtopäätöksistä. Edistämistoimia ja niiden vaikuttavuutta on käsiteltävä henkilöstön tai heidän edustajiensa kanssa.

14 §

Häirintä

Henkilön tai ihmisryhmän ihmisarvoa tarkoituksellisesti tai tosiasiallisesti loukkaava käyttäytyminen on häirintää, jos loukkaava käyttäytyminen liittyy 8 §:n 1 momentissa tarkoitettuun syyhyn ja käyttäytymisellä luodaan mainitun syyn vuoksi henkilöä tai ihmisryhmää halventava tai nöyryyttävä taikka niitä kohtaan uhkaava, vihamielinen tai hyökkäävä ilmapiiri.

Varhaiskasvatuksen järjestäjän tai palveluntuottajan tai koulutuksen järjestäjän menettelyä on pidettävä syrjintänä, jos varhaiskasvatuksen järjestäjä, palveluntuottaja tai koulutuksen järjestäjä saatuaan tiedon siitä, että lapsi, oppilas tai opiskelija on joutunut toimipaikassa, koulussa tai oppilaitoksessa tai muualla varhaiskasvatuksen järjestäjän, palveluntuottajan tai koulutuksen järjestäjän järjestämässä tilaisuudessa tai toiminnassa 1 momentissa tarkoitetun häirinnän kohteeksi, laiminlyö ryhtyä käytettävissään oleviin toimiin häirinnän poistamiseksi.

15 §

Kohtuulliset mukautukset vammaisten ihmisten yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi

Viranomaisen, koulutuksen järjestäjän, työnantajan sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajan on tehtävä asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta

vammainen 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.

Mukautusten kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan ensisijaisesti huomioon vammaisen ihmisen tarpeet ja lisäksi 1 momentissa tarkoitettun toimijan koko, taloudellinen asema, toiminnan luonne ja laajuus sekä mukautusten arvioitujen kustannukset ja mukautuksia varten saatavissa oleva tuki.

18 §

Valvontaviranomaiset

Tämän lain noudattamista valvovat yhdenvertaisuusvaltuutettu, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta sekä työsuojeluviranomaiset.

Tämän lain noudattamista työelämässä valvovat yhdenvertaisuusvaltuutettu ja työsuojeluviranomaiset. Mainittujen viranomaisten tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetussa laissa (1326/2014) ja työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa (44/2006).

Eduskuntaan ja eduskunnan toimielimiin tämän lain säännöksiä valvonnasta sovelletaan vain, jos kysymys on eduskunnan tai sen toimielimen toiminnasta viranomaisena tai työnantajana.

Tämän lain säännöksiä valvonnasta ei sovelleta tasavallan presidentin, valtioneuvoston yleisistunnon, valtioneuvoston oikeuskanslerin eikä eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaan.

Tämän lain säännöksiä valvonnasta ei sovelleta tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöelinten toimintaan, jos kysymys on niiden lainkäyttötoiminnasta.

19 §

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävät ja toimivalta

Valtuutettu voi antaa yksittäistapauksessa perustellun kannanoton tämän lain vastaisen menettelyn ennaltaehkäisemiseksi taikka sellaisen jatkamisen tai uusimisen estämiseksi, jollei kyse ole työ- tai virkaehtosopimuksen tulkinnasta.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun muista yhdenvertaisuuden edistämiseen ja syrjinnän ehkäisemiseen liittyvistä tehtävistä säädetään yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetussa laissa.

20 §

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tehtävät ja toimivalta

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voi yhdenvertaisuusvaltuutetun pyynnöstä antaa lausunnon tämän lain tulkinnan tai tavoitteiden kannalta merkittävästä asiasta, jollei asia koske työ- tai virkaehtosopimuksen tulkintaa. Lautakunta voi tuomioistuimen tai muun viranomaisen taikka yhdenvertaisuutta edistävän yhteisön pyynnöstä antaa lausunnon tämän lain tulkinnan tai tavoitteiden kannalta merkittävästä asiasta, jollei asia koske lain soveltamista työelämässä taikka työ- tai virkaehtosopimuksen tulkintaa. Työsuojeluviranomaisen oikeudesta pyytää lautakunnalta lausuntoa säädetään 22 §:n 3 momentissa.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voi muissa kuin työelämää koskevissa asioissa kieltää asianomaista jatkamasta tai uusimasta syrjintää tai vastatoimia, määrätä tämän ryhtymään

kohtuullisessa määräajassa toimenpiteisiin tässä laissa säädettyjen velvollisuuksien täyttämiseksi taikka suosittaa hyvityksen maksamista syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutuneelle. Lautakunta voi asettaa antamansa kiellon tai määräyksen tehosteeksi uhkasakon.

21 §

Asian saattaminen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi

Sovinnon osapuolet yhdessä tai yhdenvertaisuusvaltuutettu osapuolten suostumuksella voivat hakea yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalta sovinnon vahvistamista syrjinnän tai vastatoimien kiellon vastaista menettelyä koskevassa asiassa.

Se, joka katsoo joutuneensa syrjityksi tai vastatoimien kohteeksi, yhdenvertaisuusvaltuutettu tai yhdenvertaisuutta edistävä yhteisö voi saattaa syrjintää tai vastatoimia koskevan asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi 20 §:n 3 momentissa tarkoitettuja toimenpiteitä varten. Jos asiassa on edellä tarkoitettu asianomistaja, asian voi viedä lautakunnan käsitelyyn vain hänen suostumuksellaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi saattaa 5, 6 ja 6 a §:ssä säädettyjen suunnitteluvälvoitteiden laiminlyöntiä koskevan asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi 20 §:n 3 momentissa tarkoitettuja toimenpiteitä varten.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu tai se, joka katsoo joutuneensa syrjityksi tai vastatoimien kohteeksi, voi saattaa 5 §:n 1 momentissa, 6 §:n 1 momentissa ja 6 a §:n 1 momentissa säädettyjen väloitteiden laiminlyöntiä koskevan asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi 20 §:n 3 momentissa tarkoitettuja toimenpiteitä varten.

Asian käsittelystä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa säädetään yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetussa laissa (1327/2014).

22 §

Työsuojeluviranomaisen tehtävät ja toimivalta

Työsuojeluviranomainen valvoo tämän lain noudattamista työelämässä. Valvonnasta säädetään tämän lain lisäksi työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa.

Työsuojeluviranomainen ryhtyy työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistyöstä annetussa laissa säädettyihin sellaisiin toimenpiteisiin, joihin sille yksittäistapauksessa tehty syrjintäilmoitus antaa aihetta, ja tiedottaa ilmoituksen tehneelle yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävästä edistää sovintoa ja avustaa syrjinnän uhriksi joutuneita.

23 §

Hyvitys

Syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutuneella on oikeus saada hyvitys siltä viranomaiselta, työnantajalta, varhaiskasvatuksen järjestäjältä tai palveluntuottajalta, koulutuksen järjestäjältä taikka tavaroiden tai palveluiden tarjoajalta, joka on tämän lain vastaisesti syrjinyt häntä tai kohdistanut häneen vastatoimia.

26 §

Hyvitystä tai syrjiviä ehtoja koskeva vaatimus

Asian vireilletulo yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa katkaisee 2 momentissa säädetyn määräajan kulumisen lautakuntamenettelyn ajaksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 ____.

Jos asia on tämän lain voimaan tullessa vireillä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa, 26 §:n 2 momentissa säädetyn määräajan kulumisen keskeytyy 26 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla, kun laki tulee voimaan.

2.

Laki

yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain (1327/2014) 13 §:n 3 momentti sellaisena kuin se on laissa 855/2020,
muutetaan 4 §:n 1 momentti, 6 ja 7 §, 8 §:n 1 momentti ja 11 § sekä
lisätään lakiin uusi 4 a § sekä 9 §:ään uusi 4 momentti seuraavasti:

4 §

Jäsenten nimittäminen

Valtioneuvosto nimittää lautakunnan puheenjohtajan sekä muut jäsenet ja heidän varajäsenensä neljäksi vuodeksi kerrallaan. Valtioneuvosto määrää kaksi lainoppineista jäsenistä lautakunnan varapuheenjohtajiksi, jotka puheenjohtajan estyneenä ollessa käyttävät puheenjohtajalle säädettyä toimivaltaa.

4 a §

Sidonnaisuuksista ilmoittaminen

Lautakunnan puheenjohtajan, muun jäsenen ja varajäsenen on ennen tehtävään nimittämistä annettava valtion virkamieslain (750/1994) 8 a §:ssä tarkoitettu selvitys sidonnaisuuksistaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle ja oikeusministeriölle. Tehtävän aikana tapahtuneista sidonnaisuuksista koskevista muutoksista on viipymättä ilmoitettava lautakunnalle ja oikeusministeriölle.

6 §

Jaostot

Lautakunta toimii jaostoihin jakautuneena. Jaostoon kuuluvat jaoston puheenjohtajana toimiva lautakunnan puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja sekä kolme muuta jäsentä, joista yhden on oltava lainoppinut.

Lautakunnalla on hallintojaosto, johon kuuluvat lautakunnan puheenjohtaja ja toinen varapuheenjohtajista sekä neljä muuta jäsentä. Hallintojaostossa käsitellään lautakunnan hallintoa koskevat asiat.

7 §

Vahvennettu jaosto

Vahvennettuun jaostoon kuuluvat vahvennetun jaoston puheenjohtajana toimiva lautakunnan puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja sekä viisi muuta jäsentä, joista kahden on oltava lainoppineita.

Vahvennetussa jaostossa voidaan ratkaista periaatteellisesti merkittävät ja laajakantoiset asiat. Asian käsittelemisestä vahvennetussa jaostossa päättää puheenjohtaja. Erityisestä syystä jaosto voi kuitenkin siirtää sen käsiteltävänä olevan asian vahvennetussa jaostossa ratkaistavaksi.

8 §

Päätösvaltaisuus, äänestäminen ja esittely

Lautakunnan jaosto ja vahvennettu jaosto ovat päätösvaltaiset täysilukuisina.

9 §

Jäsenten vastuu ja esteellisyys

Lautakunnan puheenjohtaja, muu jäsen ja varajäsen on velvollinen eroamaan tehtävästään sen kuukauden päättyessä, jonka kuluessa hän täyttää 70 vuotta.

11 §

Asian jättäminen tutkimatta

Lautakunta ei ota tutkittavaksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa vireillä olevaa asiaa.

Lautakunta ei ota tutkittavaksi yli kahta vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä.

Lautakunnan puheenjohtaja voi päättää asian tutkimatta jättämisestä ja hylätä selvästi perusteettoman vaatimuksen.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 ____.

Ennen tämän lain voimaantuloa lautakunnan puheenjohtajaksi, muuksi jäseneksi ja varajäseneksi nimitettyjen on annettava tämän lain 4 a §:ssä tarkoitettu ilmoitus kuuden kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta.

Tämän lain 9 §:n 4 momentissa säädettyä eroamisikää ei sovelleta lautakunnan puheenjohtajaan, muuhun jäseneseen ja varajäseneseen sen toimikauden aikana, joka on kesken tämän lain voimaan tullessa.

3.

Laki

yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain (1326/2014) 4 §:n 1 momentti sekä 5 ja 6 § seuraavasti:

4 §

Tiedonsaantioikeus

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta, koulutuksen järjestäjältä ja oppilaitokselta, varhaiskasvatuksen järjestäjältä ja palveluntuottajalta, työnantajalta sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajalta maksutta yhdenvertaisuuslaissa säädettyjen valvontatehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot sekä viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta ulkomaalaislaissa (301/2004) säädettyjen tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot.

5 §

Oikeus saada selvitys

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on oikeus saada viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta, koulutuksen järjestäjältä ja oppilaitokselta, varhaiskasvatuksen järjestäjältä ja palveluntuottajalta, työnantajalta, tavaroiden tai palvelujen tarjoajalta sekä niiden palveluksessa olevilta selvitys seikoista, jotka ovat tarpeen valtuutetun tehtävien hoitamiseksi. Oikeus selvityksen saamiseen ei koske tietoa, josta sillä, jolta selvitystä pyydetään, on oikeus kieltäytyä todistamasta.

6 §

Tarkastusoikeus

Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi tehdä tarkastuksen viranomaisen, koulutuksen järjestäjän ja oppilaitoksen, varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan, työnantajan sekä tavaroiden tai palveluiden tarjoajan toimitiloissa, jos tarkastus on tarpeen yhdenvertaisuuslain noudattamisen valvomiseksi valtuutetun toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Tarkastusta ei saa tehdä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa. Tarkastuksessa noudatetaan hallintolain (434/2003) 39 §:ää.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

4.

Laki

työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain 13 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain (44/2006) 13 §:n 3 momentin 5 kohta, sellaisena kuin se on laissa 449/2016, seuraavasti:

13 §

Toimintaohjeen ja kehotuksen antaminen

Kehotus voidaan antaa asiassa, joka koskee:

5) yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) tarkoitettua syrjinnän kieltoa, vastatoimien kieltoa tai syrjivän työpaikkailmoittelun kieltoa taikka mainitun lain 7 §:n 1 momentissa tarkoitettua työnantajan velvollisuutta arvioida ja edistää yhdenvertaisuutta tai 2 momentissa tarkoitettua velvollisuutta laatia suunnitelma yhdenvertaisuuden edistämiseksi tai 3 momentissa tarkoitettua henkilöstön edustajien tiedonsaantioikeutta;

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 ____.

Helsingissä 19.9.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Pohjoismaisen yhteistyön ja tasa-arvon ministeri Thomas Blomqvist

1.

Laki

yhdenvertaisuuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 5 §:n 1 momentti, 6 §:n 1 momentti, 7 §:n 1 ja 2 momentti, 14 §:n 1 momentti, 15 §:n 1 ja 2 momentti, 18 §, 19 §:n 2 ja 3 momentti, 20 §:n 2 ja 3 momentti, 21 §, 22 §:n 1 ja 2 momentti, 23 §:n 1 momentti sekä

lisätään 4 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 643/2021, uusi 5 momentti, lakiin uusi 6 a §, 14 §:ään uusi 3 momentti ja 26 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

4 §

4 §

Määritelmät

Määritelmät

Viranomaisella tarkoitetaan tässä laissa valtion viranomaisia, hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien viranomaisia, kunnallisia viranomaisia, itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ja eduskunnan virastoja sekä Ahvenanmaan maakunnan viranomaisia niiden soveltaessa valtakunnan lainsäädäntöön kuuluvia säädöksiä. Mitä viranomaisesta säädetään, sovelletaan myös muuhun julkista hallintotehtävää hoitavaan. (29.6.2021/643)

Koulutuksen järjestäjällä tarkoitetaan tässä laissa sitä, joka järjestää lakiin perustuvaa opetusta tai koulutusta.

Työnantajalla tarkoitetaan tässä laissa sitä, jonka palveluksessa on henkilöitä työsuhteessa tai julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa. Mitä tässä laissa säädetään työnantajasta, sovelletaan myös työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 7 §:ssä ja merityösopimuslain (756/2011) 1 luvun 8 §:ssä tarkoitettuun käyttäjäyritykseen tämän käyttäessä vuokratyöntekijöihin työnjohto- ja valvontaoikeutta samoin kuin työharjoittelun ja muun vastaavan toiminnan järjestäjään siltä osin kuin tämä käyttää työnjohto- ja valvontaoikeutta.

Viranomaisella tarkoitetaan tässä laissa valtion viranomaisia, hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien viranomaisia, kunnallisia viranomaisia, itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ja eduskunnan virastoja sekä Ahvenanmaan maakunnan viranomaisia niiden soveltaessa valtakunnan lainsäädäntöön kuuluvia säädöksiä. Mitä viranomaisesta säädetään, sovelletaan myös muuhun julkista hallintotehtävää hoitavaan. (29.6.2021/643)

Koulutuksen järjestäjällä tarkoitetaan tässä laissa sitä, joka järjestää lakiin perustuvaa opetusta tai koulutusta.

Työnantajalla tarkoitetaan tässä laissa sitä, jonka palveluksessa on henkilöitä työsuhteessa tai julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa. Mitä tässä laissa säädetään työnantajasta, sovelletaan myös työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 7 §:ssä ja merityösopimuslain (756/2011) 1 luvun 8 §:ssä tarkoitettuun käyttäjäyritykseen tämän käyttäessä vuokratyöntekijöihin työnjohto- ja valvontaoikeutta samoin kuin työharjoittelun ja muun vastaavan toiminnan järjestäjään siltä osin kuin tämä käyttää työnjohto- ja valvontaoikeutta.

Tavaroiden tai palvelujen tarjoajalla tarkoitetaan tässä laissa sitä, joka ammattimaisesti tarjoaa tavaroita tai palveluja yleisesti saataville.

Tavaroiden tai palvelujen tarjoajalla tarkoitetaan tässä laissa sitä, joka ammattimaisesti tarjoaa tavaroita tai palveluja yleisesti saataville.

Varhaiskasvatuksen järjestäjällä tarkoitetaan tässä laissa sitä, joka järjestää lakiin perustuvaa varhaiskasvatusta.

5 §

5 §

Viranomaisen velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta

Viranomaisen velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta

Viranomaisen on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Edistämistoimenpiteiden on oltava viranomaisen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia.

Viranomaisen on arvioitava, *miten sen toiminta vaikuttaa eri väestöryhmiin ja miten yhdenvertaisuus muutoin toteutuu sen toiminnassa*, ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Edistämistoimenpiteiden on oltava viranomaisen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia.

Viranomaisella on oltava suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Velvollisuus suunnitelman laatimiseen ei koske evankelis-luterilaista kirkkoa, ortodoksista kirkkoa eikä julkista hallintotehtävää hoitavaa sellaista yksityistä, jonka palveluksessa on säännöllisesti vähemmän kuin 30 henkilöä.

Viranomaisella on oltava suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Velvollisuus suunnitelman laatimiseen ei koske evankelis-luterilaista kirkkoa, ortodoksista kirkkoa eikä julkista hallintotehtävää hoitavaa sellaista yksityistä, jonka palveluksessa on säännöllisesti vähemmän kuin 30 henkilöä.

6 §

6 §

Koulutuksen järjestäjän velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta

Koulutuksen järjestäjän velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta

Koulutuksen järjestäjän ja tämän ylläpitämän oppilaitoksen on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Edistämistoimenpiteiden on oltava oppilaitoksen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia.

Koulutuksen järjestäjän ja tämän ylläpitämän oppilaitoksen on arvioitava, *miten sen toiminta vaikuttaa eri väestöryhmiin ja miten yhdenvertaisuus muutoin toteutuu sen toiminnassa*, ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Edistämistoimenpiteiden on oltava oppilaitoksen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia.

6 a §

Velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta varhaiskasvatuksessa

Varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan on arvioitava, miten sen toiminta vaikuttaa eri väestöryhmiin ja miten yhdenvertaisuus muutoin toteutuu sen toiminnassa, ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Edistämistoimenpiteiden on oltava varhaiskasvatuksen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia.

Varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan on huolehdittava siitä, että varhaiskasvatuksen toimipaikassa on suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Suunnitelma on laadittava yhteistyössä henkilöstön kanssa.

Lapsille ja heidän huoltajilleen on varattava mahdollisuus tulla kuulluiksi edistämistoimenpiteistä.

Edellä 1 ja 2 momentissa säädetystä poiketen kunta vastaa siitä, että sen alueella toimiville perhepäivähoidon ja kunnallisen avoimen varhaiskasvatustoiminnan toimijoille laaditaan toimipaikkakohtaisen suunnitelman sijaan yhteistyössä näiden toimijoiden kanssa yhteiset yhdenvertaisuussuunnitelmat.

7 §

Työnantajan velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta

Työnantajan on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista työpaikalla ja työpaikan tarpeet huomioon ottaen kehitettävä työoloja sekä niitä toimintatapoja, joita noudatetaan henkilöstöä valittaessa ja henkilöstöä koskevia ratkaisuja tehtäessä. Edistämistoimenpiteiden on oltava toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia.

7 §

Työnantajan velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta

Työnantajan on eri syrjintäperusteet huomioon ottaen arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista työhönotossa ja työpaikalla. Työnantajan on työpaikan tarpeet huomioon ottaen kehitettävä työoloja sekä niitä toimintatapoja, joita noudatetaan henkilöstöä valittaessa ja henkilöstöä koskevia ratkaisuja tehtäessä. Edistämistoimenpiteiden on oltava toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia.

Työnantajalla, jonka palveluksessa on säännöllisesti vähintään 30 henkilöä, on oltava

Työnantajalla, jonka palveluksessa on säännöllisesti vähintään 30 henkilöä, on oltava suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Edistämistoimia ja niiden vaikuttavuutta on käsiteltävä henkilöstön tai heidän edustajiensa kanssa.

Työ- tai virkaehtosopimuksen perusteella valitulla luottamusmiehellä tai, jos tällaista ei ole valittu, työsopimuslaissa tarkoitetulla luottamusvaltuutetulla tai muulla sellaisella henkilöstön edustajalla, joka on osallistunut yhdenvertaisuustoimien suunnitteluun, on oikeus pyynnöstä saada tietää, mihin toimiin työnantaja on ryhtynyt yhdenvertaisuuden edistämiseksi työpaikalla. Sama oikeus on myös työsuojeluvaltuutetulla.

14 §

Häirintä

Henkilön ihmisarvoa tarkoituksellisesti tai tosiasiallisesti loukkaava käyttäytyminen on häirintää, jos loukkaava käyttäytyminen liittyy 8 §:n 1 momentissa tarkoitettuun syyhyn ja käyttäytymisellä luodaan mainitun syyn vuoksi henkilöä halventava tai nöyryyttävä taikka häntä kohtaan uhkaava, vihamielinen tai hyökkäävä ilmapiiri.

Työnantajan menettelyä on pidettävä syrjintänä, jos työnantaja saatuaan tiedon siitä, että työntekijä on joutunut työssään 1 momentissa tarkoitetun häirinnän kohteeksi, laiminlyö ryhtyä käytettävissään oleviin toimiin häirinnän poistamiseksi.

suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. *Lisäksi suunnitelman tulee sisältää selvitys 1 momentissa tarkoitetun arvioinnin johtopäätöksistä.* Edistämistoimia ja niiden vaikuttavuutta on käsiteltävä henkilöstön tai heidän edustajiensa kanssa.

Työ- tai virkaehtosopimuksen perusteella valitulla luottamusmiehellä tai, jos tällaista ei ole valittu, työsopimuslaissa tarkoitetulla luottamusvaltuutetulla tai muulla sellaisella henkilöstön edustajalla, joka on osallistunut yhdenvertaisuustoimien suunnitteluun, on oikeus pyynnöstä saada tietää, mihin toimiin työnantaja on ryhtynyt yhdenvertaisuuden edistämiseksi työpaikalla. Sama oikeus on myös työsuojeluvaltuutetulla.

14 §

Häirintä

Henkilön *tai ihmisryhmän* ihmisarvoa tarkoituksellisesti tai tosiasiallisesti loukkaava käyttäytyminen on häirintää, jos loukkaava käyttäytyminen liittyy 8 §:n 1 momentissa tarkoitettuun syyhyn ja käyttäytymisellä luodaan mainitun syyn vuoksi henkilöä *tai ihmisryhmää* halventava tai nöyryyttävä taikka *niitä* kohtaan uhkaava, vihamielinen tai hyökkäävä ilmapiiri.

Työnantajan menettelyä on pidettävä syrjintänä, jos työnantaja saatuaan tiedon siitä, että työntekijä on joutunut työssään 1 momentissa tarkoitetun häirinnän kohteeksi, laiminlyö ryhtyä käytettävissään oleviin toimiin häirinnän poistamiseksi.

Varhaiskasvatuksen järjestäjän tai palveluntuottajan tai koulutuksen järjestäjän menettelyä on pidettävä syrjintänä, jos varhaiskasvatuksen järjestäjä, palveluntuottaja tai koulutuksen järjestäjä saatuaan tiedon siitä, että lapsi, oppilas tai opiskelija on joutunut toimipaikassa, koulussa tai oppilaitoksessa tai muualla varhaiskasvatuksen järjestäjän, palveluntuottajan tai koulutuksen järjestäjän järjestämässä tilaisuudessa tai toiminnassa 1 momentissa tarkoitetun häirinnän kohteeksi,

laiminlyö ryhtyä käytettävissään oleviin toimiin häirinnän poistamiseksi.

15 §

Kohtuulliset mukautukset vammaisten ihmisten yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi

Viranomaisen, koulutuksen järjestäjän, työnantajan sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajan on tehtävä asianmukaiset ja kulloisesakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa asioida viranomaisissa sekä saada koulutusta, työtä ja yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja palveluita samoin kuin suoritua työtehtävistä ja edetä työuralla.

Mukautusten kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan huomioon vammaisen ihmisen tarpeiden lisäksi 1 momentissa tarkoitetun toimijan koko, taloudellinen asema, toiminnan luonne ja laajuus sekä mukautusten arvioidut kustannukset ja mukautuksia varten saatavissa oleva tuki.

Työnantajan on pyynnöstä viipymättä annettava kirjallinen selvitys menettelynsä perusteista vammaiselle, joka katsoo kohtuullisten mukautusten epäämisen vuoksi tulleen syrjityksi työtä tai virkaa hakiessaan taikka työ- tai virkasuhteessa.

18 §

Valvontaviranomaiset

Tämän lain noudattamista valvovat yhdenvertaisuusvaltuutettu, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta sekä työsuojeluviranomaiset.

15 §

Kohtuulliset mukautukset vammaisten ihmisten yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi

Viranomaisen, koulutuksen järjestäjän, työnantajan sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajan on tehtävä asianmukaiset ja kulloisesakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti saada viranomaisen palveluita sekä saada koulutusta, työtä ja yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja palveluita samoin kuin suoritua työtehtävistä ja edetä työuralla.

Mukautusten kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan *ensisijaisesti* huomioon vammaisen ihmisen *tarpeet* ja lisäksi 1 momentissa tarkoitetun toimijan koko, taloudellinen asema, toiminnan luonne ja laajuus sekä mukautusten arvioidut kustannukset ja mukautuksia varten saatavissa oleva tuki.

Työnantajan on pyynnöstä viipymättä annettava kirjallinen selvitys menettelynsä perusteista vammaiselle, joka katsoo kohtuullisten mukautusten epäämisen vuoksi tulleen syrjityksi työtä tai virkaa hakiessaan taikka työ- tai virkasuhteessa.

18 §

Valvontaviranomaiset

Tämän lain noudattamista valvovat yhdenvertaisuusvaltuutettu, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta sekä työsuojeluviranomaiset.

Tämän lain noudattamista työelämässä valvovat yhdenvertaisuusvaltuutettu ja työsuojeluviranomaiset. Mainittujen viranomaisien tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetussa laissa (1326/2014) ja työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa (44/2006).

Eduskuntaan ja eduskunnan toimielimiin tämän lain säännöksiä valvonnasta sovelletaan vain, kun kysymys on eduskunnan tai sen toimielimen toiminnasta viranomaisena tai työnantajana.

Tämän lain säännöksiä valvonnasta ei sovelleta tasavallan presidentin, valtioneuvoston yleisistunnon, *tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöelinten eikä* valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaan.

19 §

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävät ja toimivalta

Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi tämän lain soveltamisalalla:

- 1) avustaa syrjinnän uhriksi joutuneita henkilöitä näiden tekemiä syrjintävalituksia tutkittaessa;
- 2) avustaa 5–7 §:ssä tarkoitettujen edistämistoimenpiteiden suunnittelussa;
- 3) antaa yleisiä suosituksia syrjinnän ehkäisemiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi;
- 4) ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi tämän lain noudattamista koskevassa asiassa.

Valtuutettu voi antaa yksittäistapauksessa perustellun kannanoton tämän lain vastaisen menettelyn ennaltaehkäisemiseksi taikka sellaisen jatkamisen tai uusimisen estämiseksi, jollei kyse ole *työsuojeleviranomaisen valvontatoimivaltaan kuuluvasta asiasta taikka* työ- tai virkaehtosopimuksen tulkinnasta.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun muista yhdenvertaisuuden edistämiseen ja syrjinnän ehkäisemiseen liittyvistä tehtävistä säädetään yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetussa laissa (1326/2014).

20 §

Eduskuntaan ja eduskunnan toimielimiin tämän lain säännöksiä valvonnasta sovelletaan vain, *jos* kysymys on eduskunnan tai sen toimielimen toiminnasta viranomaisena tai työnantajana.

Tämän lain säännöksiä valvonnasta ei sovelleta tasavallan presidentin, valtioneuvoston yleisistunnon, valtioneuvoston oikeuskanslerin *eikä* eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaan.

Tämän lain säännöksiä valvonnasta ei sovelleta tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöelinten toimintaan, jos kysymys on niiden lainkäyttötoiminnasta.

19 §

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävät ja toimivalta

Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi tämän lain soveltamisalalla:

- 1) avustaa syrjinnän uhriksi joutuneita henkilöitä näiden tekemiä syrjintävalituksia tutkittaessa;
- 2) avustaa 5–7 §:ssä tarkoitettujen edistämistoimenpiteiden suunnittelussa;
- 3) antaa yleisiä suosituksia syrjinnän ehkäisemiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi;
- 4) ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi tämän lain noudattamista koskevassa asiassa.

Valtuutettu voi antaa yksittäistapauksessa perustellun kannanoton tämän lain vastaisen menettelyn ennaltaehkäisemiseksi taikka sellaisen jatkamisen tai uusimisen estämiseksi, jollei kyse ole työ- tai virkaehtosopimuksen tulkinnasta.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun muista yhdenvertaisuuden edistämiseen ja syrjinnän ehkäisemiseen liittyvistä tehtävistä säädetään yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetussa laissa.

20 §

*Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tehtävät ja toimivalta**Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tehtävät ja toimivalta*

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta vahvistaa osapuolten välisen sovinnon syrjintää tai vastatoimia koskevassa asiassa, jollei sovinto ole lain vastainen tai selvästi kohtuuton taikka loukkaa sivullisen oikeutta. Sovinto, jonka lautakunta on vahvistanut, pannaan täytäntöön kuten lainvoimainen tuomio.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voi tuomioistuimen, yhdenvertaisuusvaltuutetun tai muun viranomaisen taikka yhdenvertaisuutta edistävän yhteisön pyynnöstä antaa lausunnon tämän lain tulkinnan kannalta merkittävistä asiasta, jollei asia kuulu työsuojeluviranomaisen toimivaltaan taikka koske työ- tai virkaehtosopimuksen tulkintaa. Työsuojeluviranomaisen oikeudesta pyytää lautakunnalta lausuntoa säädetään 22 §:ssä.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voi muissa kuin työsuojeluviranomaisen toimivaltaan 22 §:n mukaan kuuluvissa asioissa kieltää asianomaista jatkamasta tai uusimasta syrjintää tai vastatoimia taikka määrätä tämän ryhtymään kohtuullisessa määräajassa toimenpiteisiin tässä laissa säädettyjen velvollisuuksien täyttämiseksi. Lautakunta voi asettaa antamansa kiellon tai määräyksen tehosteeksi uhkasakon.

21 §

Asian saattaminen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi

Sovinnon osapuolet yhdessä tai yhdenvertaisuusvaltuutettu osapuolten suostumuksella voivat hakea yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalta sovinnon vahvistamista syrjinnän tai vastatoimien kiellon vastaista menettelyä koskevassa asiassa.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta vahvistaa osapuolten välisen sovinnon syrjintää tai vastatoimia koskevassa asiassa, jollei sovinto ole lain vastainen tai selvästi kohtuuton taikka loukkaa sivullisen oikeutta. Sovinto, jonka lautakunta on vahvistanut, pannaan täytäntöön kuten lainvoimainen tuomio.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voi yhdenvertaisuusvaltuutetun pyynnöstä antaa lausunnon tämän lain tulkinnan tai tavoitteiden kannalta merkittävistä asiasta, jollei asia koske työ- tai virkaehtosopimuksen tulkintaa. Lautakunta voi tuomioistuimen tai muun viranomaisen taikka yhdenvertaisuutta edistävän yhteisön pyynnöstä antaa lausunnon tämän lain tulkinnan tai tavoitteiden kannalta merkittävistä asiasta, jollei asia koske lain soveltamista työelämässä taikka työ- tai virkaehtosopimuksen tulkintaa. Työsuojeluviranomaisen oikeudesta pyytää lautakunnalta lausuntoa säädetään 22 §:n 3 momentissa.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voi muissa kuin työelämää koskevissa asioissa kieltää asianomaista jatkamasta tai uusimasta syrjintää tai vastatoimia, määrätä tämän ryhtymään kohtuullisessa määräajassa toimenpiteisiin tässä laissa säädettyjen velvollisuuksien täyttämiseksi taikka suosittaa hyvityksen maksamista syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutuneelle. Lautakunta voi asettaa antamansa kiellon tai määräyksen tehosteeksi uhkasakon.

21 §

Asian saattaminen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi

Sovinnon osapuolet yhdessä tai yhdenvertaisuusvaltuutettu osapuolten suostumuksella voivat hakea yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalta sovinnon vahvistamista syrjinnän tai vastatoimien kiellon vastaista menettelyä koskevassa asiassa.

Se, joka katsoo joutuneensa syrjityksi tai vastatoimien kohteeksi, voi saattaa syrjintää tai vastatoimia koskevan asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi 20 §:n 3 momentissa säädettyjä toimenpiteitä varten. Tällaisen asian voi edellä tarkoitetun asianomistajan suostumuksella saattaa lautakunnan käsiteltäväksi myös yhdenvertaisuusvaltuutettu tai yhdenvertaisuutta edistävä yhteisö.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi saattaa 5 ja 6 §:ssä säädettyjen suunnitteluvetoitteiden laiminlyöntiä koskevan asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi 20 §:n 3 momentissa säädettyjä toimenpiteitä varten.

Asian käsittelystä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa säädetään yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetussa laissa (1327/2014).

22 §

Työsuojeluviranomaisen tehtävät ja toimivalta

Tämän lain noudattamista työsuhteessa ja julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa sekä työharjoittelussa ja muussa vastaavassa toiminnassa työpaikalla sekä työhönotossa valvovat työsuojeluviranomaiset sen mukaan kuin tässä laissa sekä työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa (44/2006) säädetään.

Työsuojeluviranomainen ryhtyy työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistyöstä annetussa laissa säädettyihin sellaisiin toimenpiteisiin, joihin sille yksittäistapauksessa tehty syrjintävalitus antaa aiheutta,

Se, joka katsoo joutuneensa syrjityksi tai vastatoimien kohteeksi, *yhdenvertaisuusvaltuutettu tai yhdenvertaisuutta edistävä yhteisö* voi saattaa syrjintää tai vastatoimia koskevan asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi 20 §:n 3 momentissa *tarkoitettuja* toimenpiteitä varten. *Jos asiassa on edellä tarkoitettu asianomistaja, asian voi viedä lautakunnan käsittelyyn vain hänen suostumuksellaan.*

Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi saattaa 5, 6 ja 6 a §:ssä säädettyjen suunnitteluvetoitteiden laiminlyöntiä koskevan asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi 20 §:n 3 momentissa *tarkoitettuja* toimenpiteitä varten.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu tai se, joka katsoo joutuneensa syrjityksi tai vastatoimien kohteeksi, voi saattaa 5 §:n 1 momentissa, 6 §:n 1 momentissa ja 6 a §:n 1 momentissa säädettyjen vetoitteiden laiminlyöntiä koskevan asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi 20 §:n 3 momentissa tarkoitettuja toimenpiteitä varten.

Asian käsittelystä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa säädetään yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetussa laissa (1327/2014).

22 §

Työsuojeluviranomaisen tehtävät ja toimivalta

Työsuojeluviranomainen valvoo tämän lain noudattamista työelämässä. Valvonnasta säädetään tämän lain lisäksi työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa.

Työsuojeluviranomainen ryhtyy työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistyöstä annetussa laissa säädettyihin sellaisiin toimenpiteisiin, joihin sille yksittäistapauksessa tehty *syrjintäilmoitus* antaa aiheutta,

ja tiedottaa valituksen tehneelle yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävästä avustaa syrjinnän uhriksi joutuneita.

Työsuojeluviranomainen voi pyytää yhdenvertaisuusvaltuutetulta tai yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalta lausunnon tämän lain tulkinnasta ja soveltamisesta.

23 §

Hyvitys

Syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutuneella on oikeus saada hyvitys siltä viranomaiselta, työnantajalta tai koulutuksen järjestäjältä taikka tavaroiden tai palveluiden tarjoajalta, joka on tämän lain vastaisesti syrjinyt häntä tai kohdistanut häneen vastatoimia.

Hyvityksen saaminen ei estä saamasta korvausta vahingonkorvauslain (412/1974) tai muun lain mukaan.

26 §

Hyvitystä tai syrjiviä ehtoja koskeva vaatimus

Hyvitystä sekä syrjivien ehtojen mitättömäksi julistamista voi käräjäoikeudessa vaatia se, joka katsoo joutuneensa syrjityksi tai vastatoimien kohteeksi.

Hyvitystä ja syrjivien ehtojen mitättömäksi julistamista on vaadittava kahden vuoden kuluessa syrjivästä tai vastatoimien kiellon vastaisesta menettelystä. Työhönottotilanteissa vaatimus on kuitenkin esitettävä vuoden kuluessa siitä, kun syrjäytetty työnhakija on saanut tiedon valintapäätöksestä.

ja tiedottaa ilmoituksen tehneelle yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävästä *edistää sovintoa ja* avustaa syrjinnän uhriksi joutuneita.

Työsuojeluviranomainen voi pyytää yhdenvertaisuusvaltuutetulta tai yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalta lausunnon tämän lain tulkinnasta ja soveltamisesta.

23 §

Hyvitys

Syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutuneella on oikeus saada hyvitys siltä viranomaiselta, työnantajalta, *varhaiskasvatuksen järjestäjältä tai palveluntuottajalta*, koulutuksen järjestäjältä taikka tavaroiden tai palveluiden tarjoajalta, joka on tämän lain vastaisesti syrjinyt häntä tai kohdistanut häneen vastatoimia.

Hyvityksen saaminen ei estä saamasta korvausta vahingonkorvauslain (412/1974) tai muun lain mukaan.

26 §

Hyvitystä tai syrjiviä ehtoja koskeva vaatimus

Hyvitystä sekä syrjivien ehtojen mitättömäksi julistamista voi käräjäoikeudessa vaatia se, joka katsoo joutuneensa syrjityksi tai vastatoimien kohteeksi.

Hyvitystä ja syrjivien ehtojen mitättömäksi julistamista on vaadittava kahden vuoden kuluessa syrjivästä tai vastatoimien kiellon vastaisesta menettelystä. Työhönottotilanteissa vaatimus on kuitenkin esitettävä vuoden kuluessa siitä, kun syrjäytetty työnhakija on saanut tiedon valintapäätöksestä.

Asian vireilletulo yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa katkaisee 2 momentissa säädetyn määräajan kulumisen lautakuntamenettelyn ajaksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Jos asia on tämän lain voimaan tullessa viireillä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa, 26 §:n 2 momentissa säädetyn määräajan kulumisen keskeytyy 26 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla, kun laki tulee voimaan.

2.

Laki

yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain (1327/2014) 13 §:n 3 momentti sellaisena kuin se on laissa 855/2020,
muutetaan 4 §:n 1 momentti, 6 ja 7 §, 8 §:n 1 momentti ja 11 § sekä
lisätään lakiin uusi 4 a § sekä 9 §:ään uusi 4 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

4 §

4 §

Jäsenten nimittäminen

Jäsenten nimittäminen

Valtioneuvosto nimittää lautakunnan puheenjohtajan sekä muut jäsenet ja heidän varajäsenensä neljäksi vuodeksi kerrallaan. Valtioneuvosto määrää yhden lainoppineista jäsenistä lautakunnan varapuheenjohtajaksi, joka puheenjohtajan estyneenä ollessa käyttää puheenjohtajalle säädettyä toimivaltaa.

Jos puheenjohtaja, muu jäsen tai varajäsen eroaa tai kuolee kesken lautakunnan toimikauden, oikeusministeriö nimittää tämän tilalle toisen henkilön jäljellä olevaksi toimikaudeksi.

Lautakunnassa tulee olla tasapuolisesti sekä naisia että miehiä.

Valtioneuvosto nimittää lautakunnan puheenjohtajan sekä muut jäsenet ja heidän varajäsenensä neljäksi vuodeksi kerrallaan. Valtioneuvosto määrää *kaksi* lainoppineista jäsenistä lautakunnan *varapuheenjohtajiksi, jotka* puheenjohtajan estyneenä ollessa *käyttävät* puheenjohtajalle säädettyä toimivaltaa.

Jos puheenjohtaja, muu jäsen tai varajäsen eroaa tai kuolee kesken lautakunnan toimikauden, oikeusministeriö nimittää tämän tilalle toisen henkilön jäljellä olevaksi toimikaudeksi.

Lautakunnassa tulee olla tasapuolisesti sekä naisia että miehiä.

4 a §

Sidonnaisuuksista ilmoittaminen

Lautakunnan puheenjohtajan, muun jäsenen ja varajäsenen on ennen tehtävään nimitämistä annettava valtion virkamieslain (750/1994) 8 a §:ssä tarkoitettu selvitys sidonnaisuuksistaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle ja oikeusministeriölle. Tehtävän aikana tapahtuneista sidonnaisuuksista koskevista muutoksista on viipymättä ilmoitettava lautakunnalle ja oikeusministeriölle.

6 §

Jaostot

Lautakunta toimii jaostoihin jakautuneena. Jaostoon kuuluvat jaoston puheenjohtajana toimiva lautakunnan puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja sekä neljä muuta jäsentä, joista kahden on oltava lainoppineita.

Lautakunnalla on hallintojaosto, johon kuuluvat lautakunnan puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja sekä neljä muuta jäsentä. Hallintojaostossa käsitellään lautakunnan hallintoa koskevat asiat.

7 §

Täysistunto

Lautakunnan täysistuntoon kuuluvat lautakunnan puheenjohtaja ja jäsenet.

Täysistunnossa ratkaistaan periaatteellisesti merkittävät ja laajakantoiset asiat. Asian käsittelemisestä täysistunnossa päättää puheenjohtaja. Erityisestä syystä jaosto voi kuitenkin siirtää sen käsiteltäväksi olevan asian täysistunnon ratkaistavaksi.

8 §

Päätösvaltaisuus, äänestäminen ja esittely

6 §

Jaostot

Lautakunta toimii jaostoihin jakautuneena. Jaostoon kuuluvat jaoston puheenjohtajana toimiva lautakunnan puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja sekä kolme muuta jäsentä, joista yhden on oltava lainoppinut.

Lautakunnalla on hallintojaosto, johon kuuluvat lautakunnan puheenjohtaja ja toinen varapuheenjohtajista sekä neljä muuta jäsentä. Hallintojaostossa käsitellään lautakunnan hallintoa koskevat asiat.

7 §

Vahvennettu jaosto

Vahvennettuun jaostoon kuuluvat vahvennetun jaoston puheenjohtajana toimiva lautakunnan puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja sekä viisi muuta jäsentä, joista kahden on oltava lainoppineita.

Vahvennetussa jaostossa voidaan ratkaista periaatteellisesti merkittävät ja laajakantoiset asiat. Asian käsittelemisestä vahvennetussa jaostossa päättää puheenjohtaja. Erityisestä syystä jaosto voi kuitenkin siirtää sen käsiteltäväksi olevan asian vahvennetussa jaostossa ratkaistavaksi.

8 §

Päätösvaltaisuus, äänestäminen ja esittely

Voimassa oleva laki

Lautakunnan täysistunto on päätösvaltainen, kun läsnä ovat kokouksen puheenjohtaja sekä vähintään puolet muista jäsenistä. Lautakunnan jaosto on päätösvaltainen täysilukuisena.

Äänestykseen lautakunnassa sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettussa laissa (808/2019) säädetään äänestämisestä.

Asiat ratkaistaan lautakunnassa esittelystä. Esittelijänä toimii lautakunnan pääsihteeri tai muu tehtävään määrätty lautakunnan esittelijä.

9 §

Jäsenten vastuu ja esteellisyys

Lautakunnan puheenjohtajaan ja muihin jäseniin sekä lautakunnan henkilöstöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän hoitaessaan tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä.

Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Lautakunnan puheenjohtajan ja muun jäsenen sekä lautakunnan esittelijän esteellisyydestä on voimassa, mitä tuomarin esteellisyydestä säädetään oikeudenkäymiskaaren 13 luvussa.

11 §

Asian jättäminen tutkimatta

Lautakunta ei ota tutkittavaksi tuomioistuinmessä tai muussa viranomaisessa vireillä olevaa asiaa.

Lautakunnan puheenjohtaja voi päättää asian tutkimatta jättämisestä ja hylätä selvästi perusteettoman vaatimuksen.

Ehdotus

Lautakunnan jaosto ja vahvennettu jaosto ovat päätösvaltaiset täysilukuisina.

Äänestykseen lautakunnassa sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettussa laissa (808/2019) säädetään äänestämisestä.

Asiat ratkaistaan lautakunnassa esittelystä. Esittelijänä toimii lautakunnan pääsihteeri tai muu tehtävään määrätty lautakunnan esittelijä.

9 §

Jäsenten vastuu ja esteellisyys

Lautakunnan puheenjohtajaan ja muihin jäseniin sekä lautakunnan henkilöstöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän hoitaessaan tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä.

Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Lautakunnan puheenjohtajan ja muun jäsenen sekä lautakunnan esittelijän esteellisyydestä on voimassa, mitä tuomarin esteellisyydestä säädetään oikeudenkäymiskaaren 13 luvussa.

Lautakunnan puheenjohtaja, muu jäsen ja varajäsen on velvollinen eroamaan tehtävästään sen kuukauden päätyttyessä, jonka kuluessa hän täyttää 70 vuotta.

11 §

Asian jättäminen tutkimatta

Lautakunta ei ota tutkittavaksi tuomioistuinmessä tai muussa viranomaisessa vireillä olevaa asiaa.

Lautakunta ei ota tutkittavaksi yli kahta vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä.

Lautakunnan puheenjohtaja voi päättää asian tutkimatta jättämisestä ja hylätä selvästi perusteettoman vaatimuksen.

13 §

Muutoksenhaku

Asian lautakunnassa vireille pannut saa vaatia lautakunnalta oikaisua puheenjohtajan päätökseen asian tutkimatta jättämisestä tai vaatimuksen hylkäämisestä. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa.

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa.

Valitus tehdään kuitenkin sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä asian lautakunnassa vireille panneen asianosaisen vastapuolen kotipaikka tai vakituinen asuinpaikka sijaitsee. Jos asiassa ei ole toimivaltaista hallinto-oikeutta edellä sanotun perusteella, valitus tehdään Helsingin hallinto-oikeudelle.

Yhdenvertaisuuslain 20 §:n 3 momentissa tarkoitettu lautakunnan päätös samoin kuin tasa-arvolain 21 §:ssä tarkoitettu kielto- tai velvoitepäätös voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei lautakunta tai hallintotuomioistuin toisin määrää.

13 §

Muutoksenhaku

Asian lautakunnassa vireille pannut saa vaatia lautakunnalta oikaisua puheenjohtajan päätökseen asian tutkimatta jättämisestä tai vaatimuksen hylkäämisestä. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa.

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa.

(kumotaan)

Yhdenvertaisuuslain 20 §:n 3 momentissa tarkoitettu lautakunnan päätös samoin kuin tasa-arvolain 21 §:ssä tarkoitettu kielto- tai velvoitepäätös voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei lautakunta tai hallintotuomioistuin toisin määrää.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen tämän lain voimaantuloa lautakunnan puheenjohtajaksi, muuksi jäseneksi ja varajäseneksi nimitettyjen on annettava tämän lain 4 a §:ssä tarkoitettu ilmoitus kuuden kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta.

Tämän lain 9 §:n 4 momentissa säädettyä eroamisikää ei sovelleta lautakunnan puheenjohtajaan, muuhun jäseneseen ja varajäseneseen sen toimikauden aikana, joka on kesken tämän lain voimaan tullessa.

3.

Laki

yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain (1326/2014) 4 §:n 1 momentti sekä 5 ja 6 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

4 §

4 §

Tiedonsaantioikeus

Tiedonsaantioikeus

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta, koulutuksen järjestäjältä ja oppilaitokselta sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajalta maksutta yhdenvertaisuuslaissa säädettyjen valvontatehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot sekä viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta ulkomaalaislaissa (301/2004) säädettyjen tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on lisäksi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada kansallisena ihmiskaupparaporttoijana toimimista varten tarvittavat tiedot viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta sekä sellaiselta palvelujen tuottajalta, joka osallistuu kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain (746/2011) 33 §:ssä tarkoitettujen palvelujen ja tukitoimien antamiseen tai saa ihmiskaupan vastaiseen toimintaan tarkoitettua valtionapua. Valtuutetulla on kuitenkin oikeus saada henkilötietoja vain, jos tiedonsaanti on välttämätöntä ihmiskaupparaporttoijalle säädettyjen tehtävien hoitamiseksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on lisäksi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta sekä valtion varoista maksettavasta korvauksesta turvakotipalvelun tuotta-

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta, koulutuksen järjestäjältä ja oppilaitokselta, *varhaiskasvatuksen järjestäjältä ja palveluntuottajalta*, *työnantajalta* sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajalta maksutta yhdenvertaisuuslaissa säädettyjen valvontatehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot sekä viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta ulkomaalaislaissa (301/2004) säädettyjen tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on lisäksi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada kansallisena ihmiskaupparaporttoijana toimimista varten tarvittavat tiedot viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta sekä sellaiselta palvelujen tuottajalta, joka osallistuu kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain (746/2011) 33 §:ssä tarkoitettujen palvelujen ja tukitoimien antamiseen tai saa ihmiskaupan vastaiseen toimintaan tarkoitettua valtionapua. Valtuutetulla on kuitenkin oikeus saada henkilötietoja vain, jos tiedonsaanti on välttämätöntä ihmiskaupparaporttoijalle säädettyjen tehtävien hoitamiseksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on lisäksi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta sekä valtion varoista maksettavasta korvauksesta turvakotipalvelun tuotta-

jalle annetussa laissa (1354/2014) tarkoitetulta turvakotipalvelun tuottajalta maksutta tiedot, jotka ovat välttämättömiä naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan seuraamiseksi, naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ja perheväkivaltaan liittyvien ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen ja lainsäädännön toimivuuden seuraamiseksi sekä naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastaisten toimintaperiaatteiden ja toimien seuraamiseksi ja arvioimiseksi.

5 §

Oikeus saada selvitys

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on oikeus saada viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta, koulutuksen järjestäjältä ja oppilaitokselta, työnantajalta, tavaroiden tai palvelujen tarjoajalta sekä niiden palveluksessa olevilta selvitys seikoista, jotka ovat tarpeen valtuutetun tehtävien hoitamiseksi. Oikeus selvityksen saamiseen ei koske tietoa, josta sillä, jolta selvitystä pyydetään, on oikeus kieltäytyä todistamasta.

6 §

Tarkastusoikeus

Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi tehdä tarkastuksen viranomaisen, koulutuksen järjestäjän ja oppilaitoksen sekä tavaroiden tai palveluiden tarjoajan toimitiloissa, jos tarkastus on tarpeen yhdenvertaisuuslain noudattamisen valvomiseksi valtuutetun toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Tarkastusta ei saa tehdä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa. Tarkastuksessa noudatetaan, *mitä* hallintolain (434/2003) 39 §:ssä säädetään.

jalle annetussa laissa (1354/2014) tarkoitetulta turvakotipalvelun tuottajalta maksutta tiedot, jotka ovat välttämättömiä naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan seuraamiseksi, naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ja perheväkivaltaan liittyvien ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen ja lainsäädännön toimivuuden seuraamiseksi sekä naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastaisten toimintaperiaatteiden ja toimien seuraamiseksi ja arvioimiseksi.

5 §

Oikeus saada selvitys

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on oikeus saada viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta, koulutuksen järjestäjältä ja oppilaitokselta, *varhaiskasvatuksen järjestäjältä ja palveluntuottajalta*, työnantajalta, tavaroiden tai palvelujen tarjoajalta sekä niiden palveluksessa olevilta selvitys seikoista, jotka ovat tarpeen valtuutetun tehtävien hoitamiseksi. Oikeus selvityksen saamiseen ei koske tietoa, josta sillä, jolta selvitystä pyydetään, on oikeus kieltäytyä todistamasta.

6 §

Tarkastusoikeus

Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi tehdä tarkastuksen viranomaisen, koulutuksen järjestäjän ja oppilaitoksen, *varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan*, työnantajan sekä tavaroiden tai palveluiden tarjoajan toimitiloissa, jos tarkastus on tarpeen yhdenvertaisuuslain noudattamisen valvomiseksi valtuutetun toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Tarkastusta ei saa tehdä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa. Tarkastuksessa noudatetaan hallintolain (434/2003) 39 §:ää.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

4.

Laki

työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain 13 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain (44/2006) 13 §:n 3 momentin 5 kohta, sellaisena kuin se on laissa 449/2016, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

13 §

Toimintaohjeen ja kehotuksen antaminen

Jos työnantaja ei noudata hänelle työsuojeluviranomaisen valvontaan kuuluvissa säännöksissä asetettuja velvollisuuksia, tarkastajan on annettava työnantajalle kirjallinen toimintaohje poistaa tai korjata säännösten vastainen olotila.

Jos säännösten vastaisesta olotilasta johtuva vaara tai haitta on 3 momentissa tarkoitetuissa asioissa vähäistä suurempi, tarkastajan on annettava toimintaohjeen sijasta kirjallinen kehotus poistaa tai korjata säännösten vastainen olotila. Samoin tarkastaja voi antaa kirjallisen kehotuksen, jos työnantaja ei noudata 1 momentissa tarkoitettua toimintaohjetta.

Kehotus voidaan antaa asiassa, joka koskee:

1) työympäristöön ja työyhteisön tilaan liittyvää työntekijän turvallisuuteen ja terveyteen vaikuttavaa seikkaa;

2) työaika- tai vuosilomakirjanpitoa tai muuta kirjaamisvelvoitetta;

3) työsopimuslaissa (55/2001) tai muussa laissa, jonka noudattamista työsuojeluviranomainen valvoo, tarkoitettua velvoitetta antaa:

a) kirjallinen selvitys työnteon keskeisistä ehdoista ja niistä edellytettävistä lisätiedoista;

13 §

Toimintaohjeen ja kehotuksen antaminen

Jos työnantaja ei noudata hänelle työsuojeluviranomaisen valvontaan kuuluvissa säännöksissä asetettuja velvollisuuksia, tarkastajan on annettava työnantajalle kirjallinen toimintaohje poistaa tai korjata säännösten vastainen olotila.

Jos säännösten vastaisesta olotilasta johtuva vaara tai haitta on 3 momentissa tarkoitetuissa asioissa vähäistä suurempi, tarkastajan on annettava toimintaohjeen sijasta kirjallinen kehotus poistaa tai korjata säännösten vastainen olotila. Samoin tarkastaja voi antaa kirjallisen kehotuksen, jos työnantaja ei noudata 1 momentissa tarkoitettua toimintaohjetta.

Kehotus voidaan antaa asiassa, joka koskee:

1) työympäristöön ja työyhteisön tilaan liittyvää työntekijän turvallisuuteen ja terveyteen vaikuttavaa seikkaa;

2) työaika- tai vuosilomakirjanpitoa tai muuta kirjaamisvelvoitetta;

3) työsopimuslaissa (55/2001) tai muussa laissa, jonka noudattamista työsuojeluviranomainen valvoo, tarkoitettua velvoitetta antaa:

a) kirjallinen selvitys työnteon keskeisistä ehdoista ja niistä edellytettävistä lisätiedoista;

b) kirjallinen selvitys niistä perusteista, joiden perusteella vaihteleva työaika vastaa työnantajan työvoimatarvetta;

c) palkkalaskelma;

d) kirjallinen todistus lomauttamisesta;

e) kirjallinen ilmoitus työsopimuksen päättämisperusteista;

f) työtodistus;

4) työterveyshuollon järjestämistä;

5) yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) tarkoitettua syrjinnän kieltoa, vastatoimien kieltoa tai syrjivän työpaikkailmoittelun kieltoa taikka mainitun lain 7 §:n 2 momentissa tarkoitettua velvollisuutta laatia suunnitelma yhdenvertaisuuden edistämiseksi tai *mainitun lain 7 §:n 3 momentissa tarkoitettua henkilöstön edustajien tiedonsaantioikeutta*;

6) suorien lisäeläkejärjestelmien valvontaa;

7) tässä laissa säädettyä velvollisuutta;

8) työntekijöiden lähettämisestä annetun lain (447/2016) 12 §:ssä säädettyä tiedonantovelvollisuutta henkilöstön edustajille tai mainitun lain 17 §:n 1, 2, 4 tai 5 momentissa säädettyä työsuojeluviranomaisen tiedonsaantioikeutta.

Toimintaohjeessa ja kehotuksessa on yksilöitävä sovellettavat säännökset sekä niiden noudattamisessa havaitut puutteet. Kehotuksessa on lisäksi asetettava määräaika, jonka kuluessa työnantajan on saatettava olotila säännösten mukaiseksi, jollei se ole mahdollista heti.

b) kirjallinen selvitys niistä perusteista, joiden perusteella vaihteleva työaika vastaa työnantajan työvoimatarvetta;

c) palkkalaskelma;

d) kirjallinen todistus lomauttamisesta;

e) kirjallinen ilmoitus työsopimuksen päättämisperusteista;

f) työtodistus;

4) työterveyshuollon järjestämistä;

5) yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) tarkoitettua syrjinnän kieltoa, vastatoimien kieltoa tai syrjivän työpaikkailmoittelun kieltoa taikka mainitun lain 7 §:n *1 momentissa tarkoitettua työnantajan velvollisuutta arvioida ja edistää yhdenvertaisuutta tai* 2 momentissa tarkoitettua velvollisuutta laatia suunnitelma yhdenvertaisuuden edistämiseksi tai 3 momentissa tarkoitettua henkilöstön edustajien tiedonsaantioikeutta;

6) suorien lisäeläkejärjestelmien valvontaa;

7) tässä laissa säädettyä velvollisuutta;

8) työntekijöiden lähettämisestä annetun lain (447/2016) 12 §:ssä säädettyä tiedonantovelvollisuutta henkilöstön edustajille tai mainitun lain 17 §:n 1, 2, 4 tai 5 momentissa säädettyä työsuojeluviranomaisen tiedonsaantioikeutta.

Toimintaohjeessa ja kehotuksessa on yksilöitävä sovellettavat säännökset sekä niiden noudattamisessa havaitut puutteet. Kehotuksessa on lisäksi asetettava määräaika, jonka kuluessa työnantajan on saatettava olotila säännösten mukaiseksi, jollei se ole mahdollista heti.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .