

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Asia: HE 148/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää mahdollisuudesta lausua yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksesta. Hallituksen esityksellä pystytään tehostamaan muun muassa työelämässä ja koulutuksessa tapahtuvaan syrjintään puuttumista sekä korjaamaan niitä virheitä, joita vuoden 2015 yhdenvertaisuuslakiin on jäänyt. Toisaalta oikeusministeriön ehdotus hyvin selvästi osoittaa oikeussuojan aukot, jotka liittyvät hyvityksen hakemiseen käräjäoikeudesta, mutta ei tarjoa tehokkaita keinoja tämän ongelman ratkaisemiseksi.

Uudistuksen lähtökohdat ja keskeiset esitykset

Esityksen tavoitteena on monin eri tavoin vahvistaa syrjintää kokeneen henkilön oikeussuojaa sekä ehkäistä syrjintää ennakolta muun muassa vahvistamalla työnantajan ja varhaiskasvatuksen järjestäjän velvollisuutta arvioida toimintansa yhdenvertaisuusvaikutuksia.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää esityksen tavoitteita erityisen tärkeinä sekä ehdotettuja keinoja pääosin onnistuneina.

Esitykset työelämän osalta

Esityksessä ja sitä edeltäneessä valtioneuvoston tilaamassa tutkimusselvityksessä osoitetaan tarve vahvistaa yhdenvertaisuuden toteutumista ja syrjintäsuojaa työelämässä. Myös Suomea koskevat kansainväliset huomiot korostavat lainsäädännön kehittämistä tältä osin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että työnantajan velvollisuutta arvioida yhdenvertaisuuden toteutumista täsmennetään esitetyllä tavalla, työsuojeluviranomaisten toimivaltaa laajennetaan kattamaan kaikki työelämän tilanteet sekä laajennetaan kehoitusmahdollisuutta kattamaan myös yhdenvertaisuuden edistämisen laiminlyönti.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää erittäin merkittävänä, että myös yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulee ehdotuksen myötä mahdollisuus saada tietoa ja arvioida työelämän syrjintää yksittäisissä asiakastapauksissa. Puuttuvasta toimivallasta huolimatta valtuutetun puoleen käännetään tällä hetkellä paljon myös työelämän syrjintää epäiltäessä (226 yhteydenottoa vuonna 2021). Muutoksella varmistetaan, että sekä työsuojeluviranomaisten että yhdenvertaisuusvaltuutetun osin toisistaan poikkeavat vahvuudet tulevat hyödynnetyiksi työelämää kehitettäessä. Kokemukset vastaavanlaisesta yhteisestä toimivallasta ovat erinomaisia tietosuojavaltuutetun ja työsuojeluviranomaisten molempien valvoessa työelämän tietosuojaa (laki työelämän yksityisyyden suojasta, 759/2004).

Lakimuutos on tärkeä pyrittäessä puuttumaan erityisesti heikommassa asemassa olevien vähemmistöjen kohtaamaan syrjintään yhdenvertaisuuslain tarjoamin keinoin. Valtuutetun toimivallan laajennus tukee myös valtuutetun nykyistä tehtävää työsyrynnän ennaltaehkäisemiseksi sekä sovinnon edistämiseksi syrjintätilanteissa. Muutos toteuttaa myös Euroopan unionin komission suosituksen, jonka mukaan yhdenvertaisuusvaltuutettuja vastaavilla viranomaisilla tulee olla toimivalta kaikilla elämänalueilla, myös työelämässä. Komissio on ilmoittanut, että tämä edellytys sisältyy myös komission tänä syksynä julkaistavaan esitykseen jäsenmaita sitovaksi direktiiviksi. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on nykyainsäädännössä eurooppalaisessa vertailussa poikkeuksellisen suppea toimivalta.

Esitykset lasten ja nuorten yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden edistämiseksi

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että koulutuksen tai varhaiskasvatuksen järjestäjän vastuuta puuttua häirintään selvennetään. Ehdotettu säännös vastaa nykyisen lain mukaista työnantajan velvollisuutta puuttua tietoonsa saamaan työntekijään kohdistuvaan häirintään. Lain muutos tarjoaa oppilaille ja opiskelijoille entistä monipuolisempia ja vahvempia oikeussuojakeinoja sekä oikeuden yhdenvertaisuuslain 23 §:n mukaiseen

hyvitykseen tilanteissa, joissa varhaiskasvatuksessa tai koulutuksessa tapahtuvaa häirintää ei olla tunnistettu tai riittäviin toimenpiteisiin ei olla ryhdytty.

Tärkeää myös on, että yhdenvertaisuuden edistämismääräys ja määräys yhdenvertaisuussuunnitelman laatimiseen laajenee varhaiskasvatukseen yksikötasolle ja että vastuu perhepäivähoidon yhdenvertaisuussuunnitelmien osalta on täsmennetty kunnille. Valtuutettu käsitteli varhaiskasvatukseen ja koulutukseen liittyviä esityksiä lausunnossaan sivistysvaliokunnalle (liitteenä).

Vuoden 2015 yhdenvertaisuuslakiuudistuksen puutteiden korjaaminen

Vuoden 2015 yhdenvertaisuuslakiuudistus laajensi merkittäväällä tavalla yhdenvertaisuuslain soveltamisalaa ja lain suojaa saavien piiriä. Valitettavasti uudistus myös joiltakin osin kavensi oikeussuojaa ennakoimattomalla tavalla. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että oikeustila pystytään pikaisesti palauttamaan entiselleen. Nyt esityksen mukaan häirintään, joka kohdistuu kansanryhmään, voidaan puuttua ja yhdenvertaisuusvaltuutettu voi saattaa asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan myös nimeämättä syrjinnän uhria.

Vuoden 2015 yhdenvertaisuuslain uudistamisella pyrittiin ennakoimaan myös Suomen sitoutumista noudattamaan YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevaa sopimusta. Sopimus tuli Suomessa lainvoimaiseksi voimaan kesäkuussa 2016. Yhdenvertaisuuslakia koskevaan hallituksen esitykseen kirjattiin kuitenkin laajapohjaisen valmisteluvaiheen aikana erityisesti kohtuullisia mukautuksia koskevia supistavia tulkintoja, jotka eivät vastaa YK:n vammaissopimuksen sisältöä. Nämä tulkinnot on nykyisin pääosin yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissä kumottu. On kuitenkin tärkeää, että vammaiset henkilöt sekä ne, joilla on velvollisuus tehdä kohtuullisia mukautuksia tulevat keskeisistä oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tietoisiksi jo yhdenvertaisuuslain perusteella, ilman tarvetta perehtyä esimerkiksi oikeuskäytäntöön. Nyt esitetyt selvennykset kohtuullisten mukautusten käsitteeseen vastaavat nykyistä paremmin YK:n vammaissopimuksen vaatimuksia.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu huomauttaa, että valtuutetun sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan edustaja ovat lainsäädäntöä valmistelevalle työryhmälle eriävässä mielipiteessään tuoneet esiin, että esteettömyyttä ei

ole määritelty yhdenvertaisuuslaissa syrjinnäksi niin kuin YK:n vammaissopimuksessa määritellään. Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä on todettu, ettei asia kuulunut työryhmän toimeksiantoon. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että yhdenvertaisuuslain täsmentämiseen tältä osin on syytä palata pian.

Esityksen hyvitystä koskevat ehdotukset

Hyvityksen määräämisen nykytila, lakia valmisteelleen työryhmän esitys tilanteen korjaamiseksi sekä lakiesityksestä järjestetty lausuntokierros

Nykyinen yhdenvertaisuuslaki lähtee siitä, että syrjintää kohdanneella henkilöllä on oikeus saada hyvitys muun muassa viranomaiselta, työnantajalta, koulutuksen tai tavaroiden ja palvelujen tarjoajalta, joka on syyllistynyt syrjintään. Hyvitysvelvollisuuden syntymiseen ei ole asetettu mitään lisäedellytyksiä, hyvitysvelvollisuus syntyy samalla kuin syrjintä todetaan. Hyvitystä ei voi nykyisen lain mukaan saada asiaa käsiteltäessä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa vaan hyvitystä on erikseen haettava kanteella käräjäoikeudessa.

Valtioneuvoston tilaama yhdenvertaisuuslain arviointitutkimus osoitti kiistattomasti, että yhdenvertaisuuslain mukainen järjestely ei ole toimiva hyvityksen osalta. Vuosina 2015-2019 tuomioistuimet määräisivät hyvitystä maksettavaksi yhdenvertaisuuslain perusteella nostetuissa kanteissa vain kolme kertaa.

Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistusta valmistellut oikeusministeriön työryhmä esitti viime keväänä yksimielisesti, että hyvitystä voisi hakea yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalta, ja lautakunta voisi siitä päättää.

Työryhmän esitys sai lausuntokierroksella laajaa tukea. Hallituksen esityksen mukaan: ”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.” Myös oikeuskansleri ja

monet lausunnon antaneet yksittäiset tuomioistuimet pitivät esitettyä ratkaisua parannuksena nykytilanteeseen

Esitystä kritisoivat tältä osin Korkein hallinto-oikeus, Suomen Tuomariliitto sekä työnantajia ja elinkeinoelämää edustavat järjestöt pääosin sillä perusteella, että kyseessä on yksityisoikeudellinen asia, joka ei sovi hallintolainkäytössä ratkaistavaksi.

Luopuminen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan mahdollisuudesta päättää hyvitystä ja korvata se suosituksella

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei pidä riittävänä, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voisi antaa suosituksen hyvityksestä, kuten hallituksen esityksessä nyt ehdotetaan. Työryhmän esitykseen kriittisesti suhtautuneet tahot ovat virheellisesti rinnastaneet hyvityksen vahingonkorvaukseen, ja näin tulkinneet hyvityksen yksityisoikeudelliseksi asiaksi. Tämä ei kuitenkaan vastaa syrjintädirektiivien taustalla olevaa ajattelua: hyvityksessä on kyse syrjinnän ehkäisemisestä, ja hyvittämisestä seuraamusmaksulla, joka maksetaan syrjinnän uhrille. Hyvityksen lisäksi uhrilla on oikeus saada korvattua hänelle aiheutunut vahinko.

Hallintotuomioistuimet käsittelevät nykyisinkin esimerkiksi tietosuojavaltuutetun ja kahden apulaistietosuojavaltuutetun seuraamuskollegiona määräämiä seuraamusmaksuja sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan sitovista uhkasakkopäätöksistä tehtyjä valituksia. Molemmissa näissä on määrätty satojen tuhansien eurojen suuruisia sitovia maksuja.

Lausuntokierros osoitti selvästi, ettei yhdenvertaisuuslain mukaisia hyvityskanteita ole tarkoituksenmukaista käsitellä itsenäisinä kanteina käräjäoikeudessa. Hyvityskanteet ovat useimmiten niin pieniä, tyypillisesti joitakin tuhansia tai enimmillään toistakymmentä tuhatta euroa koskevia, vaatimuksia, ettei niiden käsittelyn oikea paikka ole käräjäoikeudessa. Uhrille jäävä kuluriski käytännössä estää hyvityskanteiden nostamisen, ja tämä ongelma on laajasti tunnistettu.

On valitettavaa, että hallituksen esityksessä on sivuutettu useiden järjestöjen sekä muun muassa ylimpien laillisuusvalvojien kannattama työryhmän ratkaisuehdotus. Valtuutettu katsoo, että oikeusministeriön ehdotus, jossa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla olisi mahdollisuus myöntää hyvitys, on toimiva ja toteutettavissa.

Muita huomioita

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivallan rajaaminen työelämäasioissa

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että olisi perusteltua ja johdonmukaista, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle säädettäisiin toimivalta työelämän syrjintäasioissa, niin kuin lautakunnalla on nyt tasa-arvolain nojalla. Lautakunnan oikeuskäytäntö on merkittäväällä tavalla linjannut yhdenvertaisuuslain soveltamista muun muassa liittyen vammaisten henkilöiden oikeuksiin, ja on tarpeen, että tätä oikeuskäytäntöä kehittyisi myös työelämän osalta. Työelämän syrjinnän uhrin oikeussuoja jää hallituksen esityksen mukaan edelleen huomattavasti ohuemmaksi kuin muilla elämänalueilla, vaikkakin yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivalta laajenee työelämäkysymyksiin.

Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistukseen varatut resurssit

Yhdenvertaisuusvaltuutettu totesi lausunnossaan työelämä- ja tasa-arvaliokunnalle talousarvioesityksestä vuodelle 2023, että yhdenvertaisuuslain osittaisuudistus edellyttää, että sen toimeenpanoon varataan riittävät resurssit. Valtuutettu katsoo, että hallituksen esitykseen sisältyvä määräraha mahdollistaa valtuutetun laajempien tehtävien toteutuksen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Kristina Stenman

Toimistopäällikkö

Rainer Hiltunen

LIITE

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto sivistysvaliokunnalle



YHDENVERTAISUUS
VALTUUTETTU

DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

Lausunto

1 (4)

6.10.2022

VVDno-2022-1251

Sivistysvaliokunnalle

Asia: HE 148/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää mahdollisuudesta lausua sivistysvaliokunnalle laista yhdenvertaisuuslain muuttamisesta.

Yhdenvertaisuuden edistäminen varhaiskasvatuksessa

Hallituksen esitys yhdenvertaisuuslain muuttamiseksi sisältää useita merkittäviä uudistuksia koulutuksen saralle. Yhdenvertaisuuden edistämisvelvoite ja velvoite yhdenvertaisuussuunnitelman laatimiseen laajenee varhaiskasvatukseen yksikkötasolle. Varhaiskasvatuslain (540/2018, 3 § ja 5 luku) mukaan yhdenvertaisuus on huomioitava varhaiskasvatussuunnitelmissa. Yhdenvertaisuuslain suunnittelovelvoite sisältää velvollisuuden arvioida yhdenvertaisuuden toteutumista sekä kuulla suunnitelmaa laadittaessa lapsia ja heidän huoltajiansa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tätä merkittävänä parannuksena nykytilaan.



Häirintään puuttumisen velvoite selkiytyy

Varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan ja koulutuksen järjestäjän velvollisuutta puuttua varhaiskasvatukseen osallistuviin lapsiin, oppilaisiin tai opiskelijoihin kohdistuvaan häirintään selkeytetään ja vahvistetaan. Nykylainsäädännön nojalla koulutuksen tai varhaiskasvatuksen järjestäjän toiminta on ollut syrjintää lähinnä tilanteissa, joissa häirintään on syyllistynyt työntekijä. Esimerkiksi oppilaiden toisiin oppilaisiin kohdistamaan häirintään on tullut puuttua yhdenvertaisuuden edistämisvelvollisuuden ja muusta lainsäädännöstä tulevien esimerkiksi turvalliseen oppimisympäristöön liittyvien velvoitteiden vuoksi. Lain muutos tarjoaa oppilaille ja opiskelijoille entistä monipuolisempia ja vahvempia oikeussuojakeinoja sekä oikeuden yhdenvertaisuuslain 23 §:n mukaiseen hyvitykseen tilanteissa, joissa varhaiskasvatuksessa tai koulutuksessa tapahtuvaa häirintää ei olla tunnistettu tai riittäviin toimenpiteisiin ei olla ryhdytty.

Hallituksen esityksessä velvollisuus puuttua häirintään olisi koulutuksen tai varhaiskasvatuksen järjestäjällä tai palveluntarjoajalla. Lakiteksti tai hallituksen esitys ei määrittele tarkemmin sitä, milloin häirinnän katsotaan tulleen koulutuksen tai varhaiskasvatuksen järjestäjän tietoon. Koska yhdenvertaisuuslaissa tehdään esimerkiksi edistämisvelvoitteen suhteen ero koulutuksen järjestäjän ja oppilaitoksen välillä, valtuutettu pitää tärkeänä, että tietoon tuloa koskien asiaa selvennetään. Puuttumisvelvoitteen synty-miseksi täytyy olla riittävää, että häirintä tulee kenen tahansa koulutuksen tai varhaiskasvatuksen järjestäjän tai palveluntarjoajan palveluksessa olevan tai muuten kyseisiä tahoja edustavan henkilön tietoon. Kynnyksen puuttumisvelvollisuuden syntymiselle tulee olla matala. Sivistysvaliokunnan kannotto asian selkiyttämiseksi olisi tärkeä.

Järjestöjen rooli yhdenvertaisuuden edistäjänä kehittämiskohteeksi

Hallituksen esitys sisältää yhdenvertaisuuden edistämisen ja häirintään puuttumisen suhteen useita parannuksia nykytilaan. Jatkossa on tärkeää arvioida, miten erityisesti järjestökentän toimijoiden työtä yhdenvertaisuuden edistämiseksi vahvistetaan. Viime vuosien aikana on noussut esiin syrjintään liittyviä ongelmia esimerkiksi urheilun piirissä. Erityisen tärkeää on yhdenvertaisuutta edistävien ja syrjintää ehkäisevien rakenteiden tuominen lasten ja nuorten kanssa toimiviin yhdistyksiin, joiden toiminnalla on merkittäviä vaikutuksia suureen osaan lasten ja nuorten vapaa-aikaa.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan mahdollisuus määrätä hyvitys

Esityksessä vahvistetaan myös yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimintamahdollisuuksia ja annetaan lautakunnalle oikeus suositella yhdenvertaisuuslain 23 §:n mukaista hyvitystä. Varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten sekä oppilaiden ja opiskelijoiden oikeusturvan kannalta olisi tärkeää, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle annettaisiin suosittelumisen sijaan oikeus määrätä yhdenvertaisuuslain 23 §:n mukainen hyvitys syrjinnästä. Esitys jättää syrjinnän uhrin heikkoon asemaan riitatilanteessa. Mikäli syrjintään syyllistynyt taho ei maksa lautakunnan suosittamaa hyvitystä, syrjinnän uhrin täytyy hakea sitä käräjäoikeudessa. Mikäli lautakunta voisi määrätä hyvityksen, pitäisi kiistatilanteissa syrjintään syyllistyneen tahon valittaa ratkaisusta. Valtuutettu katsoo, että lautakunnan oikeus määrätä hyvitys parantaisi erityisesti syrjinnän uhriksi joutuneiden lasten asemaa.



Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Kristina Stenman



Ylitarkastaja

Matti Jutila