

Asia: VN/3528/2021

Lausuntopyyntö mietinnöistä koskien yhdenvertaisuuslain osittaisuudistusta

Velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta varhaiskasvatuksessa

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

THL pitää lähtökohtaisesti hyvänä sitä, että yhdenvertaisuussuunnittelu ja yhdenvertaisuuden edistäminen laajenevat koskemaan varhaiskasvatuksen järjestäjiä ja palveluntuottajia. Syrjintää koskeva tutkimustieto puoltaa tätä laajentamista. THL:n tilastoraportin (2021) perusteella varhaiskasvatukseen osallistuu liki 80 prosenttia alle kouluikäisistä lapsista. Tutkimukset osoittavat, että lasten rasismikokemukset alkavat usein jo varhaislapsuudessa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvityksen (2019) mukaan afrikkalaistaustaisten henkilöiden ensimmäiset rasismikokemukset ovat tapahtuneet alle kouluikäisenä varhaiskasvatuksessa, ja myös Anna Rastaa (2007) väitöskirjatutkimus kuvaa rasismikokemuksia päiväkotiarjessa.

Huomioitava kuitenkin on, että tälläkin hetkellä varhaiskasvatuslaissa on mainittu muun muassa yhtäläisiä oikeuksia, tasa-arvoisuutta, yhdenvertaisuutta ja syrjimättömyyttä koskevia periaatteita. Lisäksi paikallisissa varhaiskasvatussuunnitelmissa (Opetushallitus 2022) on suosituksena huomioida yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelma.

THL pitää tärkeänä, että suunnitelma on jokaisessa varhaiskasvatuksen toimipaikassa ja että suunnitelma on laadittu yhteistyössä henkilöstön kanssa. On tärkeää, että näiden tavoitteiden toteutumisen arvioinnin keinot ovat selvillä. Tälläkin hetkellä suunnitelmia tehdään jo paljon, mutta toteutumisen arviointi ei ole systemaattisista. THL pitää kannatettavana myös sitä, että perhepäivähoidon ja kunnallisen avoimen varhaiskasvatustoiminnan toimijoille laaditaan yhteiset suunnitelmat yhteistyössä näiden toimijoiden kanssa. Lisäksi on tärkeää varmistaa, että lasten ja perheiden kuuleminen toteutetaan siten, että kaikilla, myös haavoittuvammassa asemassa olevilla, on mahdollisuus osallistua. Kuulemisen tulee tapahtua monikanavaisesti ja saavutettavasti huomioiden esimerkiksi tarve tulkkaukseen ja eri menetelmin tapahtuvan kommunikoinnin mahdollisuus.

THL pitää tärkeänä, että nykyisiin opetussuunnitelmiin sisällytetyt tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta koskevat kohdat ja niiden mahdolliset päivittämistarpeet tulevat huomioiduiksi. Erillisten suunnitelmien merkitys ja tarve tulee jatkossa arvioida, jotta vältetään päällekkäiseltä työltä. Riittävät resurssit suunnitteluelvoitteen toimeenpanoon on tärkeä varmistaa ja lisävelvoitteiden

vaikutukset henkilöstöön ja heidän työhönsä on arvioitava. Lisäksi osaamisen kehittäminen tulee varmistaa kaikkien henkilöstöryhmien osalta.

Lisäksi THL pitää erittäin tärkeänä sitä, että samaan aikaan käynnissä oleva vastaava tasa-arvolain muutos on linjassa yhdenvertaisuuslain muutoksen kanssa. Esimerkiksi suunnitelmien päivittämistähti ja lasten kuuleminen on hyvä määritellä yhdenmukaisiksi. Lisäksi nykyäänkin voimassa olevan tasa-arvolain määritelmät oppilaitosten tasa-arvosuunnitelmista laajenevat koskemaan myös varhaiskasvatusta. Vastaavaa kirjausta ei ole yhdenvertaisuuslaissa.

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

-

Häirintä

Mitä mieltä olette ehdotuksesta koskien häirinnän määritelmän muuttamista siten, että se sisältäisi myös ihmisryhmään kohdistuvan häirinnän?

THL kannattaa sitä, että lain säännöksestä ilmenee selvästi, että häirintä voi kohdistua yksilön lisäksi myös ihmisryhmään. Ihmisryhmän poistaminen pykälätasolta on johtanut epäselvään tilanteeseen, jossa on jouduttu keinotekoisesti etsimään asialle asianomistaja, vaikka kyse on ilmeisestä ja vakavasta häirinnästä.

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

THL kannattaa myös 14 §:n 3 momenttiin ehdotettua muutosta, joka selkeämmin velvoittaisi myös varhaiskasvatuksen ja koulutuksen järjestäjän puuttumaan havaitsemaansa häirintään. Esimerkiksi toimintarajoitteiset nuoret ovat kyselytutkimusten mukaan joutuneet useammin kuin muut syrjivän kiusaamisen kohteeksi (Kouluterveyskysely).

Asian vieminen lautakuntaan ilman yksilöityä asianomistajaa

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

THL kannattaa säännöksen muuttamista siten, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan voisi viedä myös sellaisen syrjintäasian, jossa ei voida yksilöidä yksittäistä asianomistajaa. Tämä muutos olisi linjassa häirinnän määrittelyä koskevan tarkennuksen kanssa ja vastaisi myös tasa-arvolain vastaavaa menettelytapaa. Toimeenpanon ja oikeussuojan kannalta on tärkeää ettei tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain valvontajärjestelmät eroa merkittävästi osiltaan toisistaan.

Kohtuulliset mukautukset

Mitä mieltä olette ehdotuksesta koskien kohtuullisia mukautuksia?

THL kannattaa kohtuullisia mukautuksia koskevaa ehdotusta, joka vastaisi nykytilaa paremmin YK:n vammaisyleissopimuksen vaatimuksia. Kuten esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa mainittu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2020:60 osoittaa, kohtuullisia mukautuksia on voimassa olevan lainsäädännönkin nojalla voitu soveltaa siten, että mukautus tehdään myönnettävän palvelun sisältöön. Toisaalta mukautusten soveltamisesta saadun tiedon perusteella voidaan todeta, että mukautuksia erityisesti viranomaisen palvelujen sisältöön myönnetään hyvin harvoin, joten ehdotettu muutos on tervetullut.

Nykytilassa haasteena on ollut erityisesti puutteellinen tietoisuus mahdollisuudesta mukauttaa palveluja vammaiselle henkilölle yhdenvertaisuuslain nojalla. Vaikka yksittäistapauksissa viranomaiset ovat voineet harkintavaltansa rajoissa mukauttaa palveluja asiakkaan yksilöllisen tilanteen huomioiden, asia on usein ratkaistu pelkästään palvelua koskevan substanssilainsäädännön perusteella. Ehdotettu muutos antaisi viranhaltijoille vahvemman selkänajan silloin, kun palvelun sisältö saatetaan vastaamaan asiakkaan yksilöllisiä tarpeita ja toisaalta velvoittaisi nykyistä selkeämmin toimimaan näin. Ehdotus voisi lisäksi joissakin tilanteissa vähentää tarvetta vammaisten henkilöiden erityispalveluille, mikä paitsi lisäisi heidän yhdenvertaisuuttaan mutta myös vahvistaisi sitä lähtökohtaa, että vammaisten henkilöiden palvelut järjestetään ensisijaisesti yleispalveluiden avulla aivan kuten muillekin väestöryhmille.

Hyvitys

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

THL pitää syrjintää kohdanneen henkilön oikeussuojan näkökulmasta tarkoituksenmukaisena sitä, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voisi jatkossa määrätä hyvitystä. Esimerkiksi riita-asioihin liittyvä kuluriski heikentää monen mahdollisuuksia vaatia hyvitystä käräjäoikeudessa. On tärkeää, että syrjintää kokeneella henkilöllä on hänen tuloistaan ja varallisuudestaan riippumatta käytössään tehokas oikeussuojakeino kompensaation saamiseksi.

Ehdotuksen mukaan sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla että käräjäoikeuksilla olisi toimivalta määrätä hyvitystä. Lautakunnan ja tuomioistuinten toimivallan jaosta säädettäisiin laissa. Mitä mieltä olette ehdotuksesta koskien käräjäoikeuksien ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivallan jakoa hyvitysasioissa?

-

Ehdotuksen mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan menettelyssä noudatetaan asian käsittelyn ja selvittämisen, suullisen käsittelyn ja oikeudenkäyntikulujen osalta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännöksiä ja näihin liittyviä julkisuussäännöksiä ja muilta osin täydentävästi hallintolakia. Mitä mieltä olette ehdotuksesta koskien yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa noudatettavaa menettelyä hyvitysasian käsittelyssä?

-

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jonka mukaan hallintotuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa voitaisiin vahvistaa ratkaisuksi sovinto hyvitysasiaa koskevalta osalta?

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan kokoonpanoa ja menettelyjä koskevat muutokset

Mitä mieltä olette ehdotuksista koskien yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan kokoonpanoa ja menettelyjä (esim. jaostojen kokoonpano, vahvennettu jaosto, asian tutkimatta jättäminen, sidonnaisuusilmoitukset)?

THL pitää olennaisena yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta, että syrjintää kokeneiden käytössä on matalan kynnyksen oikeusturvakanavia, joiden kautta syrjintäasiaa voidaan selvittää ja päättää mahdollisesta hyvityksestä. Tuomioistuinmenettelyn ja muun muassa siihen liittyvän kulluriskin on arvioitu nostavan kynnystä vaatia hyvitystä. Muutoksella madallettaisiin tätä kynnystä, varmistaen silti edelleen syrjintäasian perusteellisen tutkimisen sekä oikeusturvan toteutumisen hyvitysasioiden käsittelyssä.

THL pitää kannatettavana, että lautakunnan kokoonpanoa tarkastellaan muutoksen mukaisesti ja että lautakunnan jäsenten olisi tehtävä valtion virkamieslain mukainen ilmoitus sidonnaisuuksistaan lautakunnalle. Tämä tukisi lautakunnan edellytyksiä varmistua jäsenten riippumattomuudesta ratkaisutoiminnassa.

Esityksen vaikutukset

Millaisia vaikutuksia arvioitte ehdotetuilla muutoksilla olevan?

Muutoksilla on myönteisiä vaikutuksia syrjinnän kohteena oleviin henkilöihin ja esimerkiksi kokonaiseen ihmisryhmään kohdistuvan syrjintään puuttumisen mahdollisuudella myös syrjintää ennaltaehkäiseviä vaikutuksia.

Muut huomiot esityksestä

Onko teillä muita huomioita esityksestä?

THL katsoo, että kansallista syrjinnän vastaista lainsäädäntöä tulisi kehittää hallinnonalojen rajat ylittäen kokonaisuutena ja tasatahtisesti. Tämä tukisi syrjinnän vastaisen ja yhdenvertaisuuden ja sukupuolten tasa-arvoa edistävän lainsäädännön toimeenpanoa kokonaisuutena ja auttaisi eri toimijoita paremmin ymmärtämään ihmisten yhdenvertaisuuteen ja tasa-arvoon eri näkökulmista ja toisensa risteävästi vaikuttavat tekijät. Lait eroavat nykyisellään toisistaan muun muassa viranomaisten suunnittelu- ja edistämismittarien osalta, mikä aiheuttaa epäselvyyttä toimeenpanoon. Myös sukupuolivähemmistöjen aseman edistämismittari tasa-arvolaisissa on muita heikompi. Jatkovalmistelussa olisi hyvä tarkastella myös vaikutuksia ja lainsäädännön muutostarpeita sellaisiin moniperusteista syrjintää koskeviin tilanteisiin, joissa sukupuoli on yksi syrjintäperusteista.

Edellä mainitusta näkökulmasta THL pitää valitettavana, että viranomaisten ja koulutuksen järjestäjien edistämismittareihin (YvL 5 § 1 mom ja 6 § 1 mom) on ehdotuksen mukaisesti tulossa uusi eroavaisuus: yhdenvertaisuuslaki velvoittaisi toimijoita jatkossa myös toiminnan vaikutusten arviointiin eri väestöryhmien kannalta. Tämä sinänsä tärkeä ja kannatettava uudistus olisi erittäin

olennaista tehdä myös tasa-arvolakiin sukupuolinäkökulman ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvat ihmiset huomioon ottaen. Nyt tätä asiaa ei käsitellä ehdotuksessa lainkaan. THL on osaltaan kehittänyt määrätietoisesti ihmisiin kohdistuvien vaikutusten ennakoarvioinnin menetelmää, jossa otetaan huomioon paitsi sukupuolinäkökulma, myös muut ihmisten eriarvoisuuteen ja syrjintäperusteisiin liittyvät risteävät tarkastelut.

Yleiset huomiot esityksestä

Yleiset huomionne työelämän alajaoston esityksestä

Syrjintä työelämässä on vakava ongelma, ja tutkitusti syrjintää koetaan työelämässä ja työhönotossa laajasti. Myös THL:n väestötutkimukset osoittavat, että eri vähemmistöt kohtaavat työelämässä syrjintää, ja koetulla syrjinnällä on laajoja vaikutuksia yksilöiden hyvinvointiin ja osallisuuteen. Osa syrjinnästä jää edelleen piiloon ja ilmoitusten ja viranomaisvalvonnan kautta ilmi tulevat syrjintäepäilyt valikoituvat eri kanaviin. Oikeussuojaa heikentävät uhrin kuluriski, prosessin kesto ja epävarmuus lopputuloksesta.

THL katsoo, että työelämää koskevien kysymysten osalta osittaisuudistus edellyttää huolellista jatkovalmistelua, jossa huomioidaan esitykseen annetut eriävät mielipiteet sekä lausuntopalaute. Viranomaisten toimivaltaan liittyviä kysymyksiä on arvioitava ensisijaisesti syrjintää kokeneen oikeusturvan toteutumisen ja matalan kynnyksen oikeussuojakeinojen saavutettavuuden kannalta.

THL katsoo oikeusministeriön esittämän eriävän mielipiteen tavoin, että mikäli yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi toimivalta valvoa yhdenvertaisuuslakia työelämässä, tällä voidaan arvioida olevan myönteisiä vaikutuksia työelämäsyrynnän esiin tuloon. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaa työelämäkysymyksissä puoltaa valtuutetun tunnettuus ja valtuutetulle vireille tulleiden, työelämään liittyvien yhteydenottojen lisääntyminen.

Kuten yhdenvertaisuuslain uudistuksessa muilta osin, myös työelämää koskevissa muutoksissa tulee ottaa huomioon yhdenvertaisuutta edistävän ja syrjintää torjuvan lainsäädännön kokonaisuus ja yhdenvertaisuuslain kehittäminen yhdenmukaisesti erityisesti tasa-arvolain kanssa.

Työnantajan velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta (7 §)

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jossa täsmennetään mitä työnantajan tulee ottaa huomioon arvioidessaan työpaikan yhdenvertaisuustilannetta?

-

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jonka mukaan yhdenvertaisuussuunnitelman tulisi jatkossa sisältää myös työpaikan yhdenvertaisuuden arvioinnin johtopäätökset?

-

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävät ja toimivalta (19 §)

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jonka mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi oikeus antaa lausunto työsuojeluviranomaisen käsiteltävänä olevassa asiassa (22 §:n tarkoittamissa tapauksissa)?

-
Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jonka mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi mahdollisuus toimia ulkopuolisena asiantuntijana työsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvassa asiassa?

-
Työsuojeluviranomaisen tehtävät ja toimivalta (22 §)

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jossa työsuojeluviranomaisen valvontatoimivaltaa täsmennetään koskemaan työelämää?

-
Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jonka mukaan työsuojeluviranomaisen on varattava yhdenvertaisuusvaltuutetulle tilaisuus lausunnon antamiseen asioissa, joilla on yhdenvertaisuuslain tulkinnan kannalta merkitystä?

-
Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jonka mukaan työsuojeluviranomainen voi lain tulkinnan kannalta merkittävässä yksittäistapauksessa käyttää apunaan yhdenvertaisuusvaltuutettua asian selvittämisessä?

-
Mitä mieltä olette työsuojeluviranomaisen tiedonvälitykseen liittyvistä ehdotuksista?

-
Kehotusmenettelyn laajentaminen (työsuojelun valvontalaki 13 §)

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jossa työsuojeluviranomaisen kehotusmenettelyä laajennetaan koskemaan myös työnantajan velvollisuutta arvioida ja edistää yhdenvertaisuutta (7§:n 1 momentti)?

-
Vaihtoehtoiset ratkaisut

Jos näkemyksenne mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaa tulisi laajentaa kaikkiin työelämän syrjintä- ja yhdenvertaisuuskysymyksiin, miten ratkaisisitte yhdenvertaisuusvaltuutetun ja työsuojeluviranomaisen päällekkäiseen toimivaltaan liittyvät kysymykset?

-
Jos näkemyksenne mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivaltaa tulisi laajentaa työelämän syrjintä- ja yhdenvertaisuuskysymyksiin, mitkä työelämäasiat soveltuisivat lautakuntakäsittelyyn?

-
Vaikutusarvioinnit

Yleiset huomionne esityksen arvioiduista vaikutuksista

-

Huomionne taloudellisista vaikutuksista

-

Huomionne vaikutuksista viranomaisten toimintaan

-

Huomionne yhteiskunnallisista vaikutuksista

-

Onko jokin olennainen vaikutus jäänyt esityksessä arvioimatta tai liian vähäiselle arvioinnille? Jos on, mikä?

-

Siukola Reetta
Terveysten ja hyvinvoinnin laitos THL