

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?

Opetus- ja kulttuuriministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistuksesta. Yleisenä lähtökohtana opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen tavoitteet ja periaatteet kaikkien yhdenvertaisuudesta ovat hyviä ja kannatettavia. 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.

Opetus- ja kulttuuriministeriö kannattaa erittäin lämpimästi yhdenvertaisuussuunnitteluelvoitteen ulottamista varhaiskasvatukseen. Varhaiskasvatukseen kirjattu tavoite edistää yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa saisi tuekseen muiden koulutusasteiden tavoin kirjauksen yhdenvertaisuussuunnittelusta. Jos yhdenvertaisuuden edistäminen aloitetaan vasta perusopetuksessa, lapsi on jo ehtinyt omaksua ympäristöstään erilaisia ajattelu- ja toimintamalleja, jotka saattavat estää yhdenvertaisuuden toteutumista tai olla jopa syrjiviä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että varhaiskasvatuksen järjestäjien ja tuottajien yhdenvertaisuussuunnitteluelvoite on konkreettinen tapa tuoda yhdenvertaisuuden edistäminen osaksi käytännön varhaiskasvatustoimintaa. Viime vuosien selvitysten ja tutkimusten mukaan on havaittu, että varhaiskasvatuksessa yhdenvertaisuuden edistämisen diskurssi on sinänsä vahva, mutta se ei kuitenkaan välttämättä näy konkreettisina tekoina varhaiskasvatuksen arjessa. Toiminnallinen yhdenvertaisuussuunnittelu toimisi työkaluna näiden tavoitteiden konkretisoinnissa ja arvioinnissa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa edelleen, että perustelut säädösmuutoksille koskien yhdenvertaisuussuunnittelun ulottamista varhaiskasvatukseen olivat kattavat ja niissä oli huomioitu varhaiskasvatuksen erityispiirteet hyvin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää hyvänä, että sekä yhdenvertaisuusvaltuutetulle on ehdotettu lisättäväksi henkilöresurssia varhaiskasvatuksen neuvonta- ja valvonta-asioiden hoitamiseen.

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?

Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan yhdenvertaisuuslain muutosesityksen ehdotus toimipaikkakohtaisuudesta päiväkotien kohdalla ja toisaalta kunnan kanssa yhteistyössä laaditut yhteiset suunnitelmat perhepäivähoitoon (sekä kunnalliset että yksityiset) että kunnalliseen avoimeen varhaiskasvatukseen ottaa riittävästi huomioon erilaisten varhaiskasvatusmuotojen erityispiirteet. Päiväkotitoimipaikoissa suunnitelma on tarkoituksenmukaisinta laatia toimipaikkakohtaisesti. Päiväkodeissa työskentelevillä varhaiskasvatuksen opettajilla on paras osaaminen yhdenvertaisuuden edistämisen kannalta keskeisten kehittämiskohteiden tunnistamiseen sekä kehittämistoimenpiteiden suunnitteluun ja arviointiin. Perhepäivähoidossa ja avoimessa varhaiskasvatuksessa henkilöstöllä ei ole samanlaisia kelpoisuus- ja osaamisvaatimuksia, jolloin on tärkeää, että näiden varhaiskasvatusmuotojen yhdenvertaisuussuunnitelmat laaditaan yhteistyössä kunnan kanssa ja yhteiseksi kunnan alueella. Kunnan alueella voidaan valita kehittämiskohteeksi esimerkiksi tietty yhdenvertaisuuden edistämiseen liittyvä teema.

Häirintä

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

Säädöskohtaisissa perusteluissa ehdotetaan 6 §:n (Koulutuksen järjestäjän velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta) 1 momenttia muutettavaksi siten, että siihen lisätään maininta vaatimuksesta arvioida toiminnan vaikutuksia eri väestöryhmiin. Kyse olisi toiminnan tosiasiallisista vaikutuksista eri ryhmiin. Sama lisäys ehdotetaan pykälään 5 (Viranomaisen velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta), jonka säädöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”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.”

Pykälän 6 (Koulutuksen järjestäjän velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta) säädöskohtaisten perusteluiden mukaan ”Lisäys konkretisoisi koulutuksen järjestäjän velvoitetta arvioida yhdenvertaisuutta ja siten tukisi koulutuksen järjestäjän yhdenvertaisuuden edistämiselvoitteen 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 päivitetessä oppilaitoksen yhdenvertaisuussuunnitelmaa.”

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että esitetty säännös edistäisi yhdenvertaisuuden toteutumista koulutuksissa. Arviointi toisi näkyväksi yhdenvertaisuuden toteutumisen ja vaikutukset eri väestöryhmiin sekä tukisi yhdenvertaisuutta edistäviä toimenpiteitä ja niiden suunnittelua. Yhdenvertaisuussuunnitelmat on oppilaitoksissa jo laadittu, mutta arviointi edellyttäneen yhdenvertaisuuden laajempaa ja syvällisempää tarkastelua ja suunnitelmien päivittämistä ajantasaisiksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa kuitenkin, ettei lakiesityksessä ole arvioitu tarkemmin, millaisia tosiasiallisia edellytyksiä ja mahdollisuuksia oppilaitoksilla on arvioida sen toiminnan vaikutuksia eri väestöryhmiin. Opetus- ja kulttuuriministeriön toteuttamassa korkeakoulutuksen saavutettavuussuunnitelmassa (<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-838-0>) esimerkiksi todetaan, ettei korkeakouluopiskelijoiden vammaisuudesta ole olemassa rekisteripohjaisia tilastoja. Myöskään erilaisista uskonnollisista tai etnisistä taustoista tai muuhun korkeakoulutuksessa aliedustettuun ryhmään kuulumisesta ei korkeakouluissa ole saatavilla tietoa. Epäselvää onkin, millaiset tosiasialliset edellytykset ja mahdollisuudet koulutuksen tarjoajilla olisi tehdä esityksen mukaisia arvioita eri väestöryhmiin kohdistuvista vaikutuksista. Lakiesityksessä ei ole myöskään tarkennettu sitä, mitä eri väestöryhmillä tässä yhteydessä tarkoitetaan, joten lakiesitys on siltä osin epäselvä.

Edellä mainituista syistä johtuen, opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan koulutuksen järjestäjiä ei tulisi velvoittaa arvioimaan toiminnan vaikutuksia eri väestöryhmiin, vaan säännökseen tulisi vähintäänkin lisätä aiemman lain esitöissä käytetty sanapari mahdollisuuksien mukaan. Esimerkki 6§:n (Koulutuksen järjestäjän velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta) muotoiluksi: ”Koulutuksen järjestäjän ja tämän ylläpitämän oppilaitoksen on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja mahdollisuuksien mukaan myös arvioitava toiminnan vaikutus eri väestöryhmiin, ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Edistämistoimenpiteiden on oltava oppilaitoksen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia.”

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

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää kannatettavana ehdotusta siitä, että lain 14 §:ään lisätään säännös, että koulutuksen järjestäjän toimintaa on pidettävä syrjintänä, jos se ei puutu oppilaaseen tai opiskelijaan kohdistettuun häirintään. Vaikka veloitteen puuttua häirintään on tulkittu sisältyvän jo nykyisin yhdenvertaisuuslakiin, pitää opetus- ja kulttuuriministeriö tärkeänä, että siitä säädetään laissa nimenomaisesti. Ehdotuksen myötä säännös myös vastaisi sitä, mitä jo nykyisin säädetään työelämässä tapahtuvasta syrjinnästä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan säännöstä tulisi kuitenkin tarkentaa siten, että siitä käy ilmi, että varhaiskasvatuksen ja koulutuksen 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 (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.

Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan säännöstä tulisi sen selkeyttämiseksi täydentää velvollisuuttaan-sanalla.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ehdottaa, että 14 §:än (Häirintä) säännöstä täydennetään esimerkiksi seuraavalla tavalla: ”Varhaiskasvatuksen järjestäjän tai palveluntuottajan tai koulutuksen järjestäjän menettelyä on pidettävä syrjintänä, jos varhaiskasvatuksen järjestäjä, palveluntuottaja tai koulutuksen järjestäjä saatuun tiedon siitä, että lapsi, oppilas tai opiskelija on joutunut toimipaikassa, koulussa, tai oppilaitoksessa tai sellaisessa tilaisuudessa tai toiminnassa, joka on varhaiskasvatuksen järjestäjän tai palveluntuottajan tai koulutuksen järjestäjän muualla kuin sen toimipaikassa, koulussa tai oppilaitoksessa järjestämää 1 momentissa tarkoitettun häirinnän kohteeksi, laiminlyö velvollisuuttaan ryhtyä käytettävissään oleviin toimiin häirinnän poistamiseksi.”

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 yksilöityä tiettyä asianomistajaa?

-

Kohtuulliset mukautukset

Mitä mieltä olette ehdotuksesta koskien kohtuullisia mukautuksia?

Koulutuksessa kohtuullisten mukautusten tarkoituksena on varmistaa vammaisten henkilöiden yhdenvertaiset mahdollisuudet, suhteessa vammattomiin henkilöihin, hakeutua ja päästä opintoihin sekä suoriutua niistä. Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää kannatettavana, että lain 15 §:ää tarkennetaan ehdotetulla tavalla. On tärkeää, että säännös on tältä osin selkeä: Kohtuullisuutta tulee arvioida ensisijaisesti yksilön näkökulmasta, eli ensin arvioitavaksi tulee vammaisen henkilön tarpeet, ja vasta sen jälkeen arvioitavaksi tulee se, onko toimenpide velvoitetun kannalta kohtuullinen laissa mainittujen kriteerien perusteella.

Hyvitys

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

Opetus- ja kulttuuriministeriö kannattaa esitystä.

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)?

-

Esityksen vaikutukset

Millaisia vaikutuksia arvioitte ehdotetuilla muutoksilla olevan?

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että esityksessä ehdotetut muutokset vahvistaisivat yhdenvertaisuuden toteutumista kaikilla koulutusasteilla varhaiskasvatuksesta korkeakouluihin. Esitetty tasa-arvosuunnittelulivoite varhaiskasvatukseen vahvistaisi tasa-arvoa varhaiskasvatuksessa.

Muut huomiot esityksestä

Onko teillä muita huomioita esityksestä?

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitäisi hyvänä yhdenvertaisuussuunnittelun laajentamista myös organisoituun vapaa-aika- ja kulttuuritoimintoihin mm. organisoituihin seura- ja harrastustoimintoihin, kun tarkastellaan tulevia lakimuutostarpeita. Samassa yhteydessä kannattaisi selvittää, onko nykyinen rajaus siitä, ettei yhdenvertaisuussuunnittelu ja yhdenvertaisuuden edistäminen koske kirkkokuntia, edelleen ajankohtainen ja tarpeellinen.

Lopuksi opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnittää huomiota Kortteisen (yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta) ja Hiltusen (yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto) lakiluonnoksesta jättämään eriävään mielipiteeseen, jonka mukaan yhdenvertaisuuslaissa tulisi säätää, että syrjintää on myös saavutettavuuden ja esteettömyyden laiminlyönti. Eriävässä mielipiteessä todetaan, ”ettei ehdotettu sääntely vaikuttaisi merkittävästi jo nyt vallitsevaan oikeustilaan, koska esteettömyyttä ja saavutettavuutta koskevaa yksityiskohtaista sääntelyä on olemassa jo runsaasti. Ehdotettu sääntely on sidoksissa jo voimassa oleviin esteettömyys- ja saavutettavuusnormeihin, eikä sillä luoda uutta teknistä normistoa. Ehdotukseen sisältyvä oikeusturvan ja oikeudenloukkausten sanktioinnin

tapauskohtainen paraneminen saattavat yksittäisissä soveltamistilanteissa johtaa esteettömyyden ja saavutettavuuden järjestämiseen velvoitetuille taloudellisia seuraamuksia, mutta ne eivät kokonaisuutena arvioiden muodosta merkittävää muutosta jo nykyisin voimassa olevasta sääntelystä aiheutuviin taloudellisiin vaikutuksiin. Haavoittuvassa asemassa olevan syrjinnän uhrin kannalta oikeusturva ja mahdollisuudet saada hyvitystä kuitenkin paranisivat. Ehdotetulla sääntelyllä saavutettava hyöty suhteessa siitä mahdollisesti aiheutuviin taloudellisiin kustannuksiin on merkittävä.”. Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää ajatusta esteettömyyden ja saavutettavuuden lisäämistä lakiin ehdotetulla tavalla varteenotettavana ja tärkeänä mm. esteettömän ja saavutettavan opiskelun ja harrastamisen edistämisen näkökulmasta, mutta toivoo, että ehdotettujen muutosten vaikutuksia selvitetään erityisesti kustannusvaikutusten osalta ennen kuin tällaisesta säädettäisiin.

Yleiset huomiot esityksestä

Yleiset huomionne työelämän alajaoston esityksestä

Opetus- ja kulttuuriministeriöllä ei ole lausuttavaa työelämän alajaoston mietinnöstä. Opetus- ja kulttuuriministeriö haluaa kuitenkin kiinnittää huomiota Akavan ja STTK:n työelämäajaoston lakiesitysluonnoksesta jättämiin eriäviin mielipiteisiin, joissa ehdotetaan yhdenvertaisuussuunnitelman tekemisveloitteen rajaa vähintään 30 henkilöstä alennettavaksi 20 henkilöön. Tällöin kirjaus olisi yhdenmukainen uudistetun yhteistoimintalain veloitteiden kanssa. Opetus- ja kulttuuriministeriö ei ota kantaa siihen, mikä olisi sopivin henkilömäärä yhdenvertaisuussuunnitelman tekemisveloitteelle, mutta toteaa, että 30 henkilön raja sulkee osan esim. kansalaisyhteiskunnasta veloitteen ulkopuolelle. Kun otetaan huomioon, millainen merkitys järjestöillä on esim. demokratian ja aktiivisen kansalaisuuden edistämässä, voisi olla hyvä, että nykyistä useampi järjestötoimija olisi yhdenvertaisuussuunnitelman tekemisveloitteen piirissä niin toiminnallisen kuin henkilöstöpoliittisen yhdenvertaisuuden edistämisen näkökulmasta.

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?

-

Lehikoinen Anita
Opetus- ja kulttuuriministeriö

Eskelinen Mervi
Opetus- ja kulttuuriministeriö