

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?

Kannatamme esitystä.

Useat asiantuntijat, muun muassa yhdenvertaisuusvaltuutettu, ovat nostaneet esille tarpeen laajentaa yhdenvertaisuussuunnittelu myös varhaiskasvatukseen. Vaikka opetussuunnitelma ja varhaiskasvatuussuunnitelma itsessään sisältävät yhdenvertaisuuslain mukaisia kirjauksia ja määräyksen lakien noudattamisesta, ne ohjaavat ennen kaikkea tekemistä, eivät toiminnan arviointia ja suunnittelua. Seurauksena syrjinnän esiintyminen voi jäädä havaitsematta.

Kuntia koskevat jo viranomaisina yhdenvertaisuuslain suunnittelu- ja edistämiselvoitteet, ja tätä kautta myös velvoite edistää yhdenvertaisuutta varhaiskasvatuksessa, vaikka toimipaikkakohtaista yhdenvertaisuussuunnitelmaa ei ole ollut velvoitetta tehdä. Muutos selkeyttäisi yhdenvertaisuuden suunnittelu- ja edistämiselvoitteen toimeenpanoa ja määrittäisi sen koskemaan myös palveluntuottajia. Näin varmistetaan yhdenvertaisuuden edistäminen entistä paremmin jo varhaiskasvatuksesta lähtien. Kyse ei ole byrokraattisesta tehtävästä, vaan ennemminkin tavasta lisätä yhdenvertaisuusosaamista varhaiskasvatuksessa. Parhaimmillaan suunnittelu ja arviointi edistää opettajien ja henkilöstön oppimisprosessia, auttaa ymmärtämään, mitä yhdenvertaisuustyössä tavoitellaan, sekä herättää pohtimaan, miten muutamme käyttäytymistämme ja asenteitamme.

On tärkeää, että yhdenvertaisuussuunnitteluun ja suunnitelman toteuttamiseen varhaiskasvatuksessa tarjotaan tukea ja koulutusta ja suunnitelmien toteutumista seurataan ja valvotaan säännöllisesti. On varmistettava, että henkilöstöllä ja johdolla on osaamista yhdenvertaisuudesta ja yhtäläiset valmiudet yhdenvertaisuuden edistämiseen. Yhdenvertaisuuden toteutuminen varhaiskasvatuksessa edellyttää alalle opiskelevien kouluttamista ja alalla jo työskentelevien täydennyskouluttamista yhdenvertaisuudesta. Tämä tarkoittaa

yhdenvertaisuussisältöjen sisällyttämistä varhaiskasvatuksen yliopisto-opetukseen. Yhdenvertaisuussuunnitelman toteutumista on myös syytä seurata ja arvioida yhdessä henkilöstön kanssa säännöllisesti. Varhaiskasvatuksen Opettajien liitto on yhdenvertaisuussuunnitteluelvoitteen toimeenpanemisessa tärkeä yhteistyökumppani, jota on syytä konsultoida lain valmistelun ja toimeenpanon osalta aktiivisesti.

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?

Perhepäivähoidon osalta yhteisten yhdenvertaisuussuunnitelmien laatiminen on perusteltua, sillä kyse on yksittäisistä ihmisistä, joilta toimipaikkakohtaisen suunnitelman laatiminen olisi käytettävissä oleviin resursseihin nähden kohtuutonta. Yhteinen suunnitelma mahdollistaa myös laajemman yhdenvertaisuusosaamisen hyödyntämisen suunnittelussa. Avoimen varhaiskasvatuksen suhteen on syytä vielä harkita ja perustella esityksessä sitä, rinnastuuko se enemmän ryhmämuotoiseen varhaiskasvatukseen ja olisiko tällöin toimipaikkakohtainen suunnittelu perustellumpaa. Kunnan on joka tapauksessa hyvä koordinoita ja tukea myös toimipaikkakohtaisen suunnittelun toteuttamista.

Häirintä

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

Kannatamme esitystä.

Nykyisen yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan lain on ollut tarkoitus kattaa myös ihmisryhmään kohdistuvan häirinnän, mutta oikeuskäytäntö on muodostunut päinvastaiseksi. On tarpeellista selventää asiantila laissa. Muutos selventäisi lain tulkintaa ja parantaisi syrjinnän suojaa, sillä se mahdollistaisi myös sellaisten tilanteiden käsittelemisen yhdenvertaisuuslain ja syrjinnän kiellon näkökulmasta, missä häirintä kohdistuu ihmisryhmään, eikä yksittäistä uhria ole helposti yksilöitävissä. Muutos helpottaisi esimerkiksi rasismiin ja verkkoväkivaltaan puuttumista silloinkin, kun se on kohdistettu yksilön sijasta ryhmään. Häirintä voi olla tällöinkin tahallista ja tarkoituksellista, usein tarkoituksena sulkea ulkopuolelle ja vallata julkista tilaa.

Muutos on tarpeellinen myös kansallisen lainsäädäntömme yhtenäistämiseksi kansainvälisen oikeuskäytännön kanssa. Euroopan unionin tuomioistuin on katsonut, että syrjintädirektiivin rikkomiseen sovellettavien kansallisen lain mukaisten seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia myös niissä tilanteissa, joissa ei ole olemassa yksilöitävissä olevaa uhria. Myös kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvova CERD-komitea tulkitsee, että syrjinnän uhrina voi olla ihmisjoukko.

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

Kannatamme esitystä.

Tällä hetkellä yhdenvertaisuuslaki määrittelee syrjinnäksi vain sen, jos työnantaja laiminlyö velvollisuutensa tietoonsa tulleen häirinnän poistamiseksi. Kuitenkin häirintää tapahtuu myös kouluissa, ja erityisesti tytöt joutuvat sen kohteeksi. On tärkeää, että häirintään puututaan aktiivisesti ja heti, kun se tulee tietoon. Muutos antaisi yhdenvertaisuusvaltuutetulle sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle paremmat mahdollisuudet valvoa tilanteita, mikä parantaisi syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeusturvaa ja tehostaisi syrjintään puuttumista oppilaitoksissa ja varhaiskasvatuksessa. Muutos selventäisi opettajan ja hänen työnantajansa vastuuta häirintään puuttumisessa ja kannustaisi varhaiseen puuttumiseen.

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?

Kannatamme esitystä.

Häirinnän määritelmän muuttaminen siten, että se sisältäisi myös ihmisryhmiin kohdistuvan häirinnän edellyttää, että valtuutetulle annetaan oikeus viedä asia myös yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi. Muutos mahdollistaa lautakunnan käytössä olevien oikeustoimikeinojen hyödyntämisen syrjintään puuttumiseksi silloinkin, kun syrjinnän kohteena ei ole yksittäinen henkilö vaan ihmisryhmä. Tällä hetkellä häirinnälle on jouduttu etsimään asianomistaja myös sellaisissa tilanteissa, missä se on keinotekoista, jotta asia on voitu viedä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi. Tämä on saattanut aiheuttaa tilanteita, missä asianomistajarooli on leimannut ja kuormittanut tarpeettomasti yhtä ihmistä. Muutos olisi parannus nykytilaan sekä yksilön että ihmisryhmien kannalta ja yhtenäistäisi myös yhdenvertaisuuslain tältä osin tasa-arvolain kanssa.

Kohtuulliset mukautukset

Mitä mieltä olette ehdotuksesta koskien kohtuullisia mukautuksia?

Kannatamme esitystä, mutta katsomme, että se ei ole täysin riittävä YK:n vammaisyleissopimuksen toimeenpanon varmistamiseksi.

Vammaisyleissopimuksessa Suomi on sitoutunut varmistamaan kaikkien ihmisoikeuksien ja perusvapauksien täysimääräisen toteutumisen kaikille vammaisille henkilöille. Näin ollen Suomella on velvollisuus varmistaa, että lainsäädäntömme vastaa sopimusta ja sen toimeenpanosta muodostunutta oikeuskäytäntöä. Tällä hetkellä erityisesti vammaiset naiset kohtaavat monenlaista syrjintää ja tarvitsevat parempaa suojaa lainsäädännöltä. Kohtuullisten mukautusten osalta on tärkeää selventää lainsäädäntöä tältä osin paremmin vammaisyleissopimuksen tulkintaa noudattavaksi esityksen mukaisesti. Tämä tukee myös viranomaisen, koulutuksen järjestäjän, työnantajan sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajan mahdollisuuksia toimia lain mukaisesti.

Lisäksi vammaissopimuksen toteutumista valvova komitea on tulkinnut, että sopimuksen syrjintäkielto velvoittaa määrittelemään kielletyksi syrjinnäksi pääsyn epäämisen vammaisilta yhdenvertaisesti fyysiseen ympäristöön, kuljetukseen, tiedottamiseen ja viestintään sekä muihin yleisölle avoimiin tai tarjottaviin järjestelyihin ja palveluihin. Tämä vaatimus ei sisälly nykyiseen lainsäädäntöön eikä ehdotettuun muutokseen. Tällä hetkellä saavutettavuuden epäämistä ei myöskään valvota syrjintänä, eikä sanktioita lainsäädännön säännösten toteuttamisen laiminlyöntiin ole. Uudistuksen yhteydessä olisi ollut syytä tarkastella vielä laajemmin saavutettavuuden ja esteettömyyden epäämisen määrittelyä syrjinnäksi sekä sitä, kuinka saavutettavuus ja esteettömyys olisi järjestettävä, jotta vammaisten syrjimättömyys ja itsemääräämisoikeus toteutuisivat vammaisyleissopimuksen edellyttämällä tavalla.

Hyvitys

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

Kannatamme esitystä. Lisäksi lautakunnalle tulisi antaa oikeus määrätä hyvitystä työelämässä tapahtuvaan syrjintään liittyen.

Nykyisen sääntelyn ongelmana on se, että syrjintää epäilevällä on käytännössä varsin heikko pääsy oikeussuojakeinoihin hyvityksen osalta. Hyvityksen saaminen syrjinnästä on harvinaista, ja monessa tapauksessa, jossa syrjintää epäillään, asiaa ei viedä tuomioistuimeen hyvityksen vaatimista varten. Hyvityksen hakeminen on vaikeaa ja kallista, ja pahimmillaan raskas oikeusprosessi voi johtaa uudelleenuhriuttamiseen. Aidosti yhdenvertaiset -tutkimuksen mukaan hyvitys ei ole saanut sellaista asemaa, jota sille yhdenvertaisuuslakia uudistettaessa kaavailtiin. Esitys vahvistaisi oikeusturvaa syrjintäasioissa ja edistäisi syrjintää epäilevän pääsyä tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin.

Muutos päivittäisi Suomen lainsäädännön vastaamaan kansainvälisiä suosituksia. Euroopan neuvoston yhteydessä toimivan Euroopan rasismien ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio ECRI esitti Suomea koskevan vuoden 2019 raportin suosituksissaan, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle annettaisiin toimivaltaa myöntää korvauksia syrjinnän uhreille. ECRI:n vuonna 2017 antamassa yleissuosituksen yhdenvertaisuuselimistä todetaan, että mikäli yhdenvertaisuuselimille on annettu tehtäväksi tehdä päätöksiä, tämän tulisi sisältää tehokkaiden, oikeasuhtaisten ja varoittavien seuraamusten määräämisen.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että syrjintää kokeneiden käytössä tulisi olla matalan kynnyksen oikeusturvakanavia, joiden kautta voitaisiin päättää mahdollisesta hyvityksestä ilman korkeaa kuluriskiä ja pitkiä käsittelyaikoja. Yhdenvertaisuuslakia uudistettaessa perustuslakivaliokunta esitti, että mahdollisuudet käsitellä hyvitystä koskevat asiat ensiasteena lautakunnassa tulisi selvittää. Muutos olisi näin myös perustuslakivaliokunnan kannan mukainen.

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

Esitys vaikuttaa toimivalta ja perustellulta.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan mahdollisuus määrätä hyvitystä madaltaisi pääsyä oikeussuojakeinoihin, mutta samalla käräjäoikeuden toimivalta määrätä hyvitystä riita- ja rikosasioiden liitännäisvaatimuksena takaisi sen, että samaa asiaa ei pääsääntöisesti käsiteltäisi molemmissa instansseissa. Tämän varmistaa myös yhdenvertaisuuslain säännös siitä, ettei hyvitysvaatimusta voitaisi ottaa käsittelyyn, mikäli samaa asiaa koskeva vaatimus on jo vireillä joko tuomioistuimessa tai lautakunnassa. Edellytys käsitellä hyvitys riita- ja rikosasioiden liitännäisvaatimuksena varmistaisi myös sen, että samaa asiaa koskevasta ratkaisusta ei tulisi valittaa kahta eri reittiä (hallinto-oikeus ja käräjäoikeus). Riski päällekkäisyyksiin on erittäin pieni jo senkin takia, että tällä hetkellä niin harva hakee hyvitystä oikeusteitse. Oikeussuojan takaa se, että lautakunnan päätökseen olisi mahdollista hakea muutosta hallinto-oikeudesta. Yhdenvertaisuuslakia sovelletaan jo nykyisin sekä hallintotuomioistuimissa että yleisissä tuomioistuimissa, ja tuomioistuimet voivat toistensa sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan oikeuskäytäntöjä seuraamalla pienentää mahdollisuutta oikeuskäytännön eriytymiseen.

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?

Esitys vaikuttaa toimivalta ja perustellulta.

Hyvitysassioiden käsittelyssä on ensisijaisen tärkeää turvata yksilön oikeusturva ja varmistaa, että käsittelyssä noudatetaan asioiden laatuun nähden riittäviä menettelyllisiä takeita. Hyvitysassioiden käsittely lautakunnassa edellyttäisi mm. mahdollisuutta suullisiin kuulemisiin, minkä osalta hallintolain pykälien ei ole katsottu olevan riittävän kattavia. Suullisen todistelun merkitystä korostaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla, jossa tarkoitettuihin oikeussuojatakeisiin kuuluvat vaatimus käsittelyn suullisuudesta sekä oikeus kuulustella ja kuulusteluttaa todistajia.

Toisaalta hallintolain mukaisessa lautakuntakäsittelyssä korostuisivat julkinen intressi ja virallisperiaate, mukaan lukien viranomaisen selvittämisvelvollisuus sekä syrjintäasian käsittelyssä noudatettava jaettu todistustaakka, joka poikkeaa muista riita-asioissa yleensä noudatettavasta todistustaakasta. Tämä on tärkeää sekä siltä kannalta, että yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden toteutumisessa on kyse myös julkisesta intressistä, että sen vuoksi, ettei asian vieminen lautakuntaan todellisuudessa tulisi edellyttämään kalliin oikeusavun käyttämistä ja tätä kautta nostaisi kuluriskiä. On tärkeää, että lautakunta säilyy matalan kynnyksen oikeussuojakeinona.

Erittäin tärkeää on joka tapauksessa varmistaa asianosaisen puolustautumisoikeudet ja oikeusturva. Nyt ehdotettavaksi sovellettavat menettelysäännökset sekä mahdollisuus muutoksenhakuun tuomioistuimessa turvaisivat tämän.

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

Kannatamme esitystä.

On perusteltua, että tämä mahdollisuus säilytettäisiin myös, kun toimivaltaa yhdenvertaisuuslain mukaisen hyvityksen määräämiseen siirrettäisiin lautakunnalle siten, että se vaikuttaisi myös muutoksenhakutiehen.

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)?

Esitykset vaikuttavat perustelluilta.

Lautakunnan kokoonpanoon esitetyt muutokset sujuvoittaisivat lautakunnan toimintaa ja mahdollistaisivat kasvavan tapausmäärän käsittelyn paremmin. Jäsenten velvollisuus ilmoittaa sidonnaisuuksistaan parantaisi läpinäkyvyyttä ja hyvää hallintoa. Kahden vuoden aikaraja tapauksen ottamiselle käsittelyyn mahdollistaisi keskittymisen uusimpiin tapauksiin, kun harkinnanvaraisuus takaisi kuitenkin oikeusturvan toteutumisen.

Esityksen vaikutukset

Millaisia vaikutuksia arvioitte ehdotetuilla muutoksilla olevan?

Esitykset parantaisivat yhdenvertaisuutta ja oikeusturvaa.

Ehdotetut muutokset koskien varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan velvollisuutta yhdenvertaisuussuunnitteluun edistäisivät yhdenvertaisuuden toteutumista ja lapsen etua sekä lasten ja nuorten, mukaan lukien tyttöjen, hyvinvointia varhaiskasvatuksen piirissä. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivaltaan esitetyt muutokset madaltaisivat kynnystä hakea hyvitystä ja parantaisivat oikeusturvaa. Kohtuullisia mukautuksia koskeva tarkennus parantaisi vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta ja parantaisi YK:n vammaisyleissopimuksen kansallista toimeenpanoa. Esitykset myös mahdollistaisivat nykyistä tehokkaamman puuttumisen syrjintään oppilaitoksissa ja varhaiskasvatuksessa sekä syrjintään, joka kohdistuu yksilöiden sijaan laajemmin tiettyyn ihmisryhmään. Muutokset lisäisivät yhdenvertaisuutta ja sitä koskevaa ymmärrystä ja osaamista yhteiskunnassa sekä vähentäisivät syrjintää.

Muut huomiot esityksestä

Onko teillä muita huomioita esityksestä?

Kannatamme myös muita esitettyjä muutoksia.

Yhdenvertaisuussuunnitelman osalta kannatamme, että työnantajan velvollisuutta laatia yhdenvertaisuussuunnitelma laskettaisiin nykyisestä 30 työntekijästä. Lisäksi yhdenvertaisuuslaissa olisi perusteltua säätää määräajasta, jonka kuluessa yhdenvertaisuussuunnitelma on päivitettävä. Vastaava määräaika sisältyy jo tasa-arvolakiin.

Koska yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmat usein laaditaan yhdeksi suunnitelmaksi, olisi selkeää ja suunnitelmien käytäntöön soveltamista helpottavaa, että tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnittelun vaatimukset olisivat mahdollisimman yhtenäiset. Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen toteuduttua olisi perusteltua toteuttaa seuraavaksi tasa-arvolain kokonaisuudistus, jossa tarkasteltaisiin erityisesti tasa-arvon edistämistä, syrjintäkieltoja sekä valvonnan ja oikeussuojakeinojen toimivuutta ja riittävyttä. Samalla olisi syytä antaa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle oikeus määrätä hyvitys syrjinnästä myös tasa-arvolain nojalla.

Yleiset huomiot esityksestä

Yleiset huomionne työelämän alajaoston esityksestä

Esitetyt muutokset ovat oikeansuuntaisia mutta eivät riittäviä. Syrjintään puuttumisen tehostamiseksi ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen takaamiseksi syrjinnän uhreille tulisi yhdenvertaisuusvaltuutetulle ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle antaa itsenäinen toimivalta syrjintäasioihin työelämässä.

Syrjintää koetaan työelämässä ja työhönotossa laajasti. Esimerkiksi vammaiset naiset ja maahan muuttaneet naiset kokevat työelämässä huomattavan paljon syrjintää. Erityisesti työelämän syrjinnästä on kuitenkin vain harvoin seuraamuksia tekijälle taikka oikeasuhtaisia hyvityksiä tai korvauksia uhrille. Nyt esitetyt muutokset eivät muuta tilannetta olennaisesti eivätkä siten ole riittäviä esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Yhdenvertaisuuslain valvontajärjestely poikkeaa tasa-arvolaista, jossa tasa-arvovaltuutettu on ainoa tasa-arvolain noudattamista valvova viranomainen. Tästä huolimatta työelämän syrjintätapaukset ovat muodostaneet 15–18 prosenttia yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston syrjintään liittyvistä yhteydenotoista. Järjestelyn on todettu toimivan epäoptimaalisesti ja luoneen eriäviä tulkintoja ja aukkoja valvontaviranomaisten väliseen työnjakoon.

EU:n syrjintädirektiivin lähtökohtana on, että kaikilla syrjinnän uhreilla tulisi olla käytössään kaikki oikeuskeinot, joita valtiot ovat ottaneet käyttöön. Nyt näin ei ole, jos syrjintä tapahtuu työelämässä. Myös perustuslakivaliokunta on nostanut esille, että työelämän syrjintään pitäisi voida puuttua myös tuomalla asian selvitettäväksi yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Suomi on yksi harvoista EU-maista, joista yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei ole työelämämandaattia.

Työnantajan velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta (7 §)

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

Kannatamme täsmennystä.

Valvonnan toteuttamista vaikeuttaa tällä hetkellä se, ettei laista käy riittävän selkeästi ilmi, mitä työnantajan on otettava huomioon tehdessään arviointia yhdenvertaisuuden toteutumisesta. Ehdotettu muutos poistaisi työpaikoilla esiintyvää epätietoisuutta siitä, mitä arvioinnin tulee sisältää, jotta se toteuttaa yhdenvertaisuuslakia, ja näin tehostaisi lain toimeenpanoa.

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

Kannatamme esitystä.

Muutos helpottaisi ja parantaisi yhdenvertaisuuden edistämiselvoitteen valvontaa työelämässä, kun valvojalla olisi aiempaa paremmat mahdollisuudet todeta, vastaako yhdenvertaisuussuunnitelma työpaikalla havaittuihin tarpeisiin ja epäkohtiin. Samalla se mahdollistaisi paremman neuvonnan työnantajalle yhdenvertaisuuden edistämisen suhteen.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävät ja toimivalta (19 §)

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

Ehdotetut muutokset ovat oikeansuuntaisia mutta eivät riittäviä. Yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulisi antaa itsenäinen toimivalta työelämäasioissa.

Esitetyt muutokset, joissa työsuojeluviranomaiselle asetettaisiin velvollisuus varata yhdenvertaisuusvaltuutetulle tilaisuus lausunnon antamiseen ja valtuutetulle annettaisiin oikeus lausua työsuojeluviranomaisen käsiteltävänä olevasta asiasta, vahvistaisivat yhdenvertaisuusvaltuutetun roolia työelämän yksittäistapausten käsittelyssä ja lisäksi valtuutetun tiedonsaantimahdollisuuksia, mutta eivät antaisi sille itsenäistä toimivaltaa, vaan korostaisivat valtuutetun avustavaa roolia työsuojeluviranomaiseen nähden. Tämä ei parhaalla mahdollisella tavalla turvaa syrjintää kokoneiden oikeuksien toteutumista. Itsenäinen valvontarooli työelämässä yhdenvertaisuusvaltuutetulle olisi myös valtuutetun itsenäisyyden ja riippumattomuuden näkökulmasta perustellumpi.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun työelämätehtävien, mukaan lukien sovinnon edistämistehtävän, kannalta on ollut ongelmallista se, että valtuutetulla ei ole tiedonsaantioikeuksia yksittäisiin työelämän syrjintäepäilyihin liittyen. Lausunnon antamista varten tämä tiedonsaantioikeus on

välttämätön. Työsuojeluviranomaisella tulisi olla ei vain oikeus vaan myös velvollisuus jakaa tietoa yhdenvertaisuusvaltuutetun kanssa niissä tapauksissa, joissa se pyytää valtuutetulta lausuntoa.

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

Esitys vahvistaa jo olemassa olevaa asiointilaa ja on kannatettava. Muutos mahdollistaa yhdenvertaisuusvaltuutetun osaamisen paremman hyödyntämisen työelämän syrjintäasioissa.

Työsuojeluviranomaisen tehtävät ja toimivalta (22 §)

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

Täsmennys on tarpeen, jotta varmistetaan, ettei mikään osa työelämästä jää valvonnan ulkopuolelle. Muutos selventäisi myös viranomaisten toimivaltuuksien jakautumista. Sama toimivalta tulisi kuitenkin antaa myös yhdenvertaisuusvaltuutetulle.

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

Esitys on oikeansuuntainen, mutta ei mene riittävän pitkälle.

Mahdollisuus pyytää lausuntoa yhdenvertaisuusvaltuutetulta sisältyy jo nykylakiin, mutta sitä on käytetty vain muutaman kerran. Muutos mahdollistaa yhdenvertaisuusvaltuutetun osaamisen paremman hyödyntämisen työelämän syrjintäasioissa, mutta parhaalla mahdollisella tavalla se tulisi hyödynnettyä yhdenvertaisuusvaltuutetun itsenäisen työelämätoimivallan kautta. Itsenäinen toimivalta olisi myös perustellumpi valtuutetun itsenäisen ja riippumattoman roolin kannalta.

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

Esitys on oikeansuuntainen, mutta sisältyy jo nykylakiin. Muutos mahdollistaa yhdenvertaisuusvaltuutetun osaamisen paremman hyödyntämisen työelämän syrjintäasioissa, mutta parhaalla mahdollisella tavalla se tulisi hyödynnettyä yhdenvertaisuusvaltuutetun itsenäisen työelämätoimivallan kautta. Itsenäinen toimivalta olisi myös perustellumpi valtuutetun itsenäisen ja riippumattoman roolin kannalta.

Mitä mieltä olette työsuojeluviranomaisen tiedonvälitykseen liittyvistä ehdotuksista?

Esitys on oikeansuuntainen ja kannatettava, mutta ei mene riittävän pitkälle.

Tällä hetkellä yhdenvertaisuusvaltuutettu ei ole voinut toteuttaa työelämätehtäviään parhaalla mahdollisella tavalla, kun työelämän syrjintään liittyviä yksittäistapauksia koskevan toimivallan puuttumisen vuoksi valtuutetun tietopohja on ollut puutteellinen työelämän yksittäisistä syrjintätapauksista. Työsuojeluviranomaisen velvollisuus välittää tietoa valtuutetulle tukee valtuutetun yleistä yhdenvertaisuuden edistämisroolia työelämässä. Valtuutetun itsenäinen

toimivalta työelämän yksittäistapauksissa olisi kuitenkin perustellumpi. Työsuojeluviranomaisen yleinen tiedonvälitysvelvoite on kannatettava joka tapauksessa.

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)?

Muutos on kannatettava joka tapauksessa ja tärkeä eritoten, jos yhdenvertaisuusvaltuutetulle ei tule itsenäistä työelämätoimivaltaa.

Tyypillinen valvonnassa havaittu epäkohta on ollut se, ettei työnantaja ole ollenkaan arvioinut yhdenvertaisuuden toteutumista työpaikalla tai arviointi on puutteellinen ja hyvinkin suppea. Muutos mahdollistaa kehotuksen ja velvoittavan päätöksen antamisen myös työnantajan yleisestä velvollisuudesta arvioida ja edistää yhdenvertaisuutta ja parantaa näin mahdollisuuksia valvoa yhdenvertaisuuslain toimeenpanoa tehokkaasti. Velvoitteen selkeys on mahdollista varmistaa työsuojeluvalvojan ennen velvoittavaa päätöstä ja uhkasakkoa antamalla kirjallisella ohjeella ja kirjallisella kehotuksella. Työnantajalla säilyy mahdollisuus harkita, millä keinoin hän täyttää saamansa velvoitteen.

Vaihtoehtoiset ratkaisut

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

Lakiesitykselle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulisi antaa toimivalta valvoa yhdenvertaisuuden toteutumista työelämässä yhdessä työsuojeluviranomaisen kanssa kuitenkin siten, että molemmat olisivat valvontatoimissaan itsenäisiä ja voisivat käyttää laissa kummallekin erikseen säädettyjä valvontakeinoja.

Syrjintään liittyvät yhteydenotot ovat usein monitahoisia, ja syrjintäasiaan liittyy monesti myös muita työoikeudellisia kysymyksiä. On tarkoituksenmukaista, että työsuojeluviranomaisella olisi edelleen toimivalta myös työelämän syrjinnän osalta, erityisesti viranomaislähtöisen valvonnan ja tarkastusten näkökulmasta. Rinnakkaiseen toimivaltaan liittyvät erityiskysymykset eivät ole poikkeuksellisia Suomessa. Tällä hetkellä esimerkiksi tietosuojavaltuutetulla ja aluehallintoviranomaisella on rinnakkainen toimivalta, ja myös oikeusasiamiehen toimivalta on rinnakkainen muiden valvontaviranomaisten kanssa.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kannanotot syrjintäasiassa eivät ole oikeudellisesti sitovia, ja sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan että työsuojeluviranomaisen päätöksestä valitustienä on hallinto-oikeus. Näin ollen oikeustilan eriytyminen ei ole todennäköistä. Viranomaiset voivat myös tehdä viranomaisyhteistyötä ja vaihtaa tietoja. Jos yhdenvertaisuusvaltuutetulle tullut asia edellyttäisi työsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvan asian ratkaisemista, työsuojeluviranomainen voisi ratkaista sille kuuluvan asian esikysymyksenä.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivalta työelämässä vahvistaisi syrjinnän uhrin mahdollisuuksia saada oikeasuhtainen ja varoittava seuraamus syrjinnästä. Rinnakkainen toimivalta ei rajoittaisi syrjintää epäilevän käytössä olevia oikeussuojakeinoja, vaan parantaisi niitä. Pällekkäisiä toimivaltuuksia suurempi ongelma on, jos haavoittuvassa asemassa olevien ihmisoikeudet jäävät toteutumatta ja oikeussuoja heikoksi työelämässä.

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

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle tulisi antaa mahdollisuus käsitellä kaikkia työelämäasioita, jotka kuuluisivat yhdenvertaisuusvaltuutetun laajennettuun toimivaltaan. Lautakunnalle esitetty oikeus määrätä hyvitystä tulisi myös laajentaa työelämäasioihin.

Työsuojeluviranomainen ei voi puuttua sellaiseen syrjivään menettelyyn, joka on jo päättynyt. Näin ollen työsuojeluviranomaisen mahdollisuudet puuttua esimerkiksi syrjintään rekrytointi- tai irtisanomistilanteissa ovat heikot. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla olisi mahdollisuus toimivaltansa perusteella muun muassa kieltää asianomaista jatkamasta tai uusimasta syrjintää. Lautakunnan toimivaltuuksien laajentaminen työelämään parantaisi näin syrjintää kokeneen oikeussuojaa sekä tehostaisi syrjinnän vähentämistä yhteiskunnassa.

Tasa-arvolain osalta lautakunta valvoo jo työelämää koskevien säännösten noudattamista. Myös Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio ECRI on suosittanut Suomea antamaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle valtuudet käsitellä työelämän syrjintää koskevia valituksia kaikilla kielletyillä syrjintäperusteilla. Esitys muutos olisi näin myös kansainvälisten suositusten mukainen.

Vaikutusarvioinnit

Yleiset huomionne esityksen arvioiduista vaikutuksista

Esityksen työelämää koskevat toimenpiteet ovat oikeansuuntaisia mutta riittämättömiä. Esitetyt muutokset eivät muuta asiaintilaa olennaisesti eivätkä siten ole riittäviä esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi: valvonnan tehostamiseksi, työelämässä tapahtuvan syrjinnän poistamiseksi ja ehkäisemiseksi nykyistä paremmin sekä sen varmistamiseksi, että syrjinnän uhri saa nopeammin oikeutta. Esitykset eivät riittävällä tavalla turvaa syrjinnän vaarassa olevien ryhmien ihmisoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista työelämässä.

Huomionne taloudellisista vaikutuksista

Esityksessä tavoiteltujen positiivisten vaikutusten varmistamiseksi on erittäin tärkeää turvata yhdenvertaisuusvaltuutetulle sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle riittävät resurssit laajenevien velvollisuuksien hoitamiseen.

Sekä ehdotetun lausuntomenettelyn että mahdollisen itsenäisen työelämätoimivaltuuden voidaan arvioida lisäävän yhdenvertaisuusvaltuutetun työmäärää merkittävässä määrin. Lisäksi on erittäin tärkeää, että valtuutetulla on resurssit myös nykyisten tehtäviensä – yhdenvertaisuuden edistämisen työelämässä, sovintotehtävän ja oikeusavun antamisen – hoitamiseen, sillä tehtävien voidaan arvioida lisääntyvän lakimuutosten myötä. Myös ECRI on suosituksissaan esittänyt lautakunnan resurssien huomattavaa lisäämistä.

Huomionne vaikutuksista viranomaisten toimintaan

Esityksen yhtenä tavoitteena on ollut selventää toimivallan jakautumista valvontaviranomaisten välillä. Esitetty lausuntomenettely yhdenvertaisuusvaltuutetulle työelämässä voisi kuitenkin lisätä valvontaviranomaisten resurssien päällekkäistä käyttöä enemmän kuin se, että yhdenvertaisuusvaltuutetulle annettaisiin itsenäiset oikeudet työelämäkysymyksissä, jolloin molemmat valvojaviranomaiset voisivat keskittyä enemmän omien vahvuuksiensa mukaiseen valvontaan työelämässä ja jakaa valvontavastuuta tarkoituksenmukaisella tavalla. Risteävän syrjinnän suhteen olisi hyvä arvioida myös muiden viranomaisten, kuten tasa-arvovaltuutetun, toimivaltuuksien riittävyyttä.

Huomionne yhteiskunnallisista vaikutuksista

Esityksen olisi tärkeää vahvistaa yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden yhteiskunnallista tärkeyttä sekä sitä, että syrjintää kokeneiden on mahdollista saada oikeutta. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi on tärkeää varmistaa, että esityksessä päähuomio kiinnittyy ihmisoikeuksien, syrjimättömyyden ja oikeussuojakeinojen vahvistamiseen hallinnollisten muutosten sijaan. Tätä tavoitetta vahvistaisi yhdenvertaisuusvaltuutetun sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan valtuuksien laajentaminen työelämään.

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

-

Heinilä Terhi
Naisjärjestöjen Keskusliitto