

Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta

Oikeusministeriö

Lausuntopalvelu.fi

Viite: VN/3528/2021

Lausuntopyyntö yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksesta

Kysymykset:

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

VANE pitää tehtyä ehdotusta kannatettavana ja YK:n vammaisyleissopimuksen 7 artiklan, vammaiset lapset, mukaisena. VANE pitää tärkeänä, että myös vammaiset lapset osallistetaan suunnitteluun heidän ikänsä ja kypsyytensä mukaisesti, ja että heillä on mahdollisuus saada apua näkemyksiensä ilmaisemiseen.

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?

VANE pitää tehtyä ehdotusta tarkoituksenmukaisena ottaen huomioon toimijoiden koko ja resurssit.

Häirintä

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

VANE kannattaa tehtyä laajennusta. Häirintä on yksi syrjinnän muoto ja se voi kohdistua myös ihmisryhmään ilman yksittäistä uhria. YK:n vammaisyleissopimus edellyttää sopimusvaltioita kieltämään kaiken syrjinnän vammaisuuden perusteella ja ryhtymään asianmukaisiin toimiin syrjivien käytäntöjen muuttamiseksi (4 ja 5 artiklat).

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

VANE pitää ehdotusta erittäin kannatettavana ja YK:n vammaisyleissopimuksen mukaisena. Sopimuksen 24 artikla, koulutus, lähtee siitä, että vammaisten ihmisten koulutus toteutetaan syrjimättä ja yhdenvertaisten mahdollisuuksien pohjalta. Tämä ei toteudu, jos tiedossa olevaan häirintään ei puututa. Ehdotus tukee myös 8 artiklan, tietoisuuden lisääminen, toimeenpanoa. Artiklassa todetaan mm. "... vahvistetaan kaikilla koulutusjärjestelmän tasoilla, mukaan lukien kaikki lapset varhaisesta iästä alkaen, kunnioittavaa asennetta vammaisten henkilöiden oikeuksia kohtaan;"

Asian vieminen lautakuntaan...

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?

VANE pitää tehtyä ehdotusta kannatettavana. Kuten perusteluissa todetaan, on nykyisen lain soveltamisessa ilmennyt tilanteita, joissa syrjintä on ilmeistä, mutta yksittäistä uhria on vaikea osoittaa tai uhreina ovat periaatteessa kaikki ko. vähemmistöryhmään kuuluvat henkilöt, kuten esimerkiksi syrjivän mainonnan kohdalla. Ehdotus tukee myös YK:n vammaisyleissopimuksen 8 artiklan mukaista tietoisuuden lisäämisen velvoitetta.

Mitä mieltä olette ehdotuksesta koskien kohtuullisia mukautuksia?

VANE pitää tehtyjä muutosehdotuksia erittäin tarpeellisina ja nykyistä paremmin YK:n vammaisyleissopimuksen mukaisina. Kuten perusteluissa todetaan, mukautusten rajaaminen asiointiin tulkitsee sopimusta suppeasti. Samoin vammaisen ihmisen tarpeen korostus kohtuullisuutta arvioitaessa on merkittävä parannus YK-sopimuksen toimeenpanon näkökulmasta, onhan siinä ensisijassa kyse nimenomaan vammaisten ihmisten oikeuksien turvaamisesta.

VANE haluaa huomauttaa, että voimassaolevan lain 15§:n 3 momentti puuttuu kokonaan rinnakkaisteksteistä, perusteluista ei toisaalta löydy mainintaa momentin poistosta eli kyseessä lienee virhe.

VANE olisi toivonut, että nykyisen lain kohtuullisia mukautuksia koskevan pykälän 3 momentti olisi ennallaan säilyttämisen sijaan laajennettu yleiseksi velvollisuudeksi antaa kirjallinen selvitys valinnan perusteista suhteessa syrjintäperusteisiin. Selvitysvelvollisuuden tulisi olla yleinen (kuten tasa-arvolaisissa), eikä vain nykyinen kohtuullisia mukautuksia koskeva. Nykyisellään se on jäänyt merkitykseltään hyvin vähäiseksi.

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

VANE pitää tehtyä ehdotusta erittäin tarpeellisena vammaisten ihmisten oikeussuojan kannalta. Ehdotus tukee myös YK:n vammaisyleissopimuksen toimeenpanoa, 13 artikla.

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?

VANE pitää kannatettavana ja vammaisten ihmisten näkökulmasta merkittävänä parannuksena, että hyvitysten käsittelyn painopiste siirtyisi matalamman kynnyksen oikeussuojan lautakuntaan sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Tehty ehdotus estää päällekkäisen käsittelyn, ja toisaalta silloin, jos asia muutoin päättyy käräjäoikeuteen, voitaisiin hyvitys käsitellä siellä liitännäisvaatimuksena ilman, että prosessi pitäisi aloittaa uudelleen lautakunnassa.

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?

VANE kannattaa ehdotusta.

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

VANE pitää ehdotusta perusteltuna.

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

VANE kannattaa tehtyjä ehdotuksia. Ehdotukset sujuvoittaisivat lautakunnan toimintaa ja muutoksilla voisi olla merkitystä myös asioiden käsittelyaikoihin, etenkin jos asiämäärät lisääntyvät. Muutokset lisäisivät siten mahdollisesti oikeussuojan saavutettavuutta.

Millaisia vaikutuksia arvioitte ehdotetuilla muutoksilla olevan?

VANE katsoo, että jos lautakunnalla on jatkossa mahdollisuus päättää hyvityksestä, on sillä merkittävä vaikutus vammaisten ihmisten kannalta. Lautakunnan asema matalan oikeussuojan keinona kasvaa. Muutoksella on todennäköisesti myös syrjintää ennaltaehkäisevä vaikutus.

Onko teillä muita huomioita esityksestä?

VANE pitää eriävässä mielipiteessä (Kortteinen, Hiltunen) esitettyä näkemystä oikeasuuntaisena. YK:n vammaisyleissopimuksen toteutumista valvovan komitean mukaan sopimuksen 5 artiklan 2. kohdan syrjintäkielto velvoittaa määrittelemään kielletyksi syrjinnäksi pääsyn epäämisen vammaisilta yhdenvertaisesti fyysiseen ympäristöön, kuljetukseen, tiedottamiseen ja viestintään sekä muihin yleisölle avoimiin tai tarjottaviin järjestelyihin tai palveluihin. Saavutettavuus ja esteettömyys liittyvät ihmisryhmiin, kun taas kohtuulliset mukautukset liittyvät yksilöihin, mutta näiden välillä on käytännössä kuitenkin vahva kytkös – mitä esteettömämpi ja saavutettavampi ympäristö on, sitä vähemmän tarvitaan mukautuksia. Esimerkiksi rakennetun ympäristön osalta on sääntelyssä edelleen puutteita YK-sopimuksen velvoitteisiin nähden.

VANE katsoo kuitenkin, että esityksen aikataulun ja toimeksiannon huomioon ottaen kokonaan uuden syrjintämuodon sisällyttäminen osittaisuudistukseen olisi ollut haasteellista. VANE näkee, että eriävän mielipiteen sisältämä ehdotus tulee ottaa jatkovalmisteluun.

VANElle tulee palautetta siitä, että taloyhtiöissä ilmenee ongelmia kohtuullisten mukautusten toteutuksessa jopa silloin, kun mukautusten kustannuksista vastaa esim. kunta vammaispalveluna. VANE olisi toivonutkin, että esityksessä olisi täsmennetty taloyhtiöiden asemaa mukautusten toteutuksessa ja viitattu yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tekemiin päätöksiin taloyhtiöihin liittyen.

VANE haluaa kiinnittää myös huomiota siihen, että YK:n vammaissolempi velvoittaa osallistamaan vammaiset ihmiset täysimääräisesti vammaisia ihmisiä koskevissa asioissa (4(3) artikla). Vammaisten ihmisten osallistaminen ei ole toteutunut tässä osittaisuudistuksessa sopimuksen edellyttämällä tavalla.

Yleiset huomiot esityksestä

VANELLE tulleen palautteen perusteella vammaiset ihmiset kokevat syrjintää erityisesti työnhaussa ja kohtuullisten mukautusten järjestämisessä, mutta myös yleensä työurallaan. Tilanteesta on saatu viitteitä myös erilaisten selvitysten perusteella (Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvitys 2016, VANE:n selvitys 2017, Vammaisfoorumin ja Ihmisoikeuskeskuksen kysely 2018). Vammaisten ihmisten on kuitenkin hyvin vaikea todentaa kokemaansa syrjintää, eivätkä vammaiset ihmiset koe oikeussuojaansa tältä osin tehokkaaksi tai riittäväksi. Syrjintätapaukset eivät näin ollen etene kovinkaan usein työsuojeluviranomaisen käsittelyyn. Tämä selviää useiden vuosien raporteista, viimeisin vuodelta 2021.

Vammaisten henkilöiden yhteydenotot yhdenvertaisuusvaltuutettuun ovat kuitenkin jatkuvasti nousseet ja ovat syrjintäperusteittain tarkasteltuna olleet jo vuosia kahden eniten yhteydenottoja aiheuttavien perusteiden joukossa.

Vammaisfoorumin ja Ihmisoikeuskeskuksen kyselyssä (2018) työelämään liittyvät mukautukset koskivat 459 vastaajaa. Heistä n. 48 % (210) oli kokenut tullessaan syrjityksi työelämään liittyvissä mukautuksissa. Kuitenkin kyselyn teon aikaan vammaisuuden perusteella oli vuonna 2017 vain seitsemän tapausta työsuojeluviranomaisen käsittelyssä ja kolme tapausta vuonna 2018. Työelämään pääsyssä tai työnhaussa oli kokenut syrjintää peräti 56,7 % työelämää koskeviin kysymyksiin vastanneista.

Tätä taustaa vasten VANE pitää tehtyjä muutosehdotuksia oikeansuuntaisina, mutta riittämättöminä ja kovin varovaisina. VANE pitäisi toimivallan laajennusten harkintaa perusteltuna ainakin vammaisten ihmisten näkökulmasta.

Työnantajan velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta (7 §)

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jossa täsmennetään mitä työnantajan tulee ottaa huomioon arvioi-
dessaan työpaikan yhdenvertaisuustilannetta?

VANE pitää pykälässä ehdotettuja täsmennyksiä kannatettavina. Ne selkeyttävät lainsäädännön tahtotilaa. Kuten työsuojeluviranomaisen raportista vuodelta 2021 ilmenee, toteutetuissa tarkastuksissa kaikkien merkityksellisten syrjintäperusteiden tunnistaminen tai arviointi oli ollut puutteellista. Näin on mitä ilmeisimmin myös vammaisuuden kohdalla.

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

VANE katsoo, että esitys työnantajan velvollisuudesta arvioida yhdenvertaisuustilannetta työpaikalla ja sisällyttää arvioinnin johtopäätökset yhdenvertaisuussuunnitelmaan, on kannatettava. Täsmennykset eivät toki vielä takaa toimenpiteiden konkreettista toteutusta. VANE pitäisi tarpeellisena myös määräjän määrittäystä yhdenvertaisuussuunnitelman päivitykselle.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävät ja toimivalta (19 §)

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

VANE pitää ehdotusta kannatettavana, mutta varovaisena, eikä juuri nykytilaa muuttavana ehdotuksena.

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

Ehdotus on kannatettava, mutta vammaisten ihmisten osalta merkitykseltään vähäinen, koska vammaisten ihmisten syrjintä työelämässä päättyy vain harvoin työsuojeluviranomaisen käsittelyyn.

Työsuojeluviranomaisen tehtävät ja toimivalta (22 §)

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

VANE kannattaa täsmennystä.

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

Ehdotus on kannatettava, mutta vammaisten ihmisten tosiasiallisen työllistymisen näkökulmasta varovainen.

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

Ehdotus on kannatettava, mutta koska työsuojeluviranomaisten käsittelyyn tulee vain yksittäisiä vammaisten ihmisten syrjintään työelämässä liittyviä tapauksia, jäänee ehdotuksen merkitys vähäiseksi.

Mitä mieltä olette työsuojeluviranomaisen tiedonvälitykseen liittyvistä ehdotuksista?

VANE pitää ehdotusta kannatettavana. Ehdotuksella voi olla merkitystä YK:n vammaissopimuksen 8 artiklan mukaisessa tietoisuuden lisäämisessä. Aluehallintoviranomaiset eivät ole julkaisseet oma-aloitteisesti antamia ratkaisuja samalla tavalla kuin yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta. Ratkaisujen julkaisu ja niistä tiedottaminen voisi lisätä vammaisten ihmisten yhteydenottojen määrää työsuojeluviranomaiseen.

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)

VANE kannattaa ehdotusta.

Vaihtoehtoiset ratkaisut

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

VANE kannattaa toimivallan laajennusta. VANE katsoo, että päällekkäisyys voitaisiin ratkaista niin, että sama asia voisi olla vireillä vain yhdellä viranomaisella kerrallaan. Esimerkiksi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta ei ota käsittelyyn asiaa, joka on vireillä muualla. Vammaisten ihmisten kohdalla on kuitenkin erilaisten selvitysten perusteella hyvin selvästi nähtävissä, että nykyiset oikeussuojakeinot eivät ole riittäviä torjumaan vammaisten ihmisten kohtaamaa syrjintää työelämässä.

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

VANE kannattaa lautakunnan toimivallan laajennusta. Lautakuntamenettely voisi olla matalan kynnyksen oikeussuojakeino esim. rekrytoinnissa, kohtuullisten mukautusten epäämässä ja häirintätapauksissa. Tuomioistuinmenettely on raskas prosessi ja vaatii taloudellisia resursseja. Vammaiset henkilöt ovat keskimääräistä heikommassa työmarkkina-asemassa ja tutkitusti osallistuminen työelämään on vähäisempää kuin väestössä keskimäärin. Vammaiset ihmiset ovat näin ollen useimmiten myös pienituloisia. Oikeudenkäyntikulut voivat osoittautua heille liian suureksi taloudelliseksi riskiksi.

Vaikutusarvioinnit

Yleiset huomionne esityksen arvioiduista vaikutuksista

Vaikutusarviot on ensisijassa tehty viranomaisten ja yksittäisen toimijan talouden näkökulmista. Työelämäsyrynnällä on kuitenkin hyvin laajakantoisia vaikutuksia esim. työllisyysasteeseen, jos esim. vammaisten ihmisten kokema syrjintä rekrytoinnissa ei tule näkyväksi ja vammaiset ihmiset jäävät sen vuoksi työelämän ulkopuolelle.

Huomionne taloudellisista vaikutuksista

Huomionne vaikutuksista viranomaisten toimintaan

Huomionne yhteiskunnallisista vaikutuksista

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

Vaikutusarviointi on jäänyt kaiken kaikkiaan keveäksi työelämäsyrynnän osalta uhrien näkökulmasta. VANE olisi toivonut arviointia myös perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta; miten ehdotukset vastaavat esim. YK:n vammaisyleissopimuksen velvoitteisiin.

Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta

