YVTltk 1193/2022 6.6.2022

Lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Asia: K 7/2022 vp Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2022

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus on varsin laaja ja kattava selvitys valtuutetun toiminnasta ja yhdenvertaisuuden toteutumisesta Suomessa.

Tässä lausunnossa keskitytään eräisiin yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan havaitsemiin keskeisiin kehittämistarpeisiin kuten oikeusturvan kehittämiseen sekä yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain yhdenmukaistamiseen.

Tavoitteena syrjintäperusteneutraali lainsäädäntö

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää vuosikertomuksessaan tärkeänä, että syrjintään puututaan kaikilla elämänalueilla. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on tästä samaa mieltä ja toteaa lisäksi seuraavaa.

Perustuslain (731/1999) 6 §:n 1 momentissa mainitun yhdenvertaisuusperiaatteen että 6 §:n 2 momentissa säädettyjen syrjintäkieltojen soveltamisala on sanamuodon tasolla laajempi kuin tasa-arvon käsite. Perustuslain esitöiden mukaan (HE 1/1998 vp, s. 78) 6 § sisältää yleisen yhdenvertaisuuslausekkeen (1 mom.), syrjintäkiellon (2 mom.), säännöksen lasten kohtelemisesta tasa-arvoisesti yksilöinä (3 mom.) ja erityissäännöksen sukupuolten tasa-arvosta (4 mom.). Perustuslaki ei siis erottele erilaisten syrjintäperusteiden välillä, vaikka lainsäädännössä on useita perusteettomia erotteluita, jotka johtuvat ennen muuta siitä, että tasa-arvolaissa ja yhdenvertaisuuslaissa on huomattavia eroja niin yksilön oikeusturvan kuin monen muunkin seikan suhteen.

Yhdenvertaisuuslakia valmisteltaessa ja säädettäessä tavoitteena oli eri syrjintäperusteiden saaminen samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin. Tätä korostettiin myös eduskunnan lausumassa vuonna 2003, kun hallituksen edellytettiin ryhtyvän valmistelemaan esitystä ”sellaiseksi yhdenvertaisuuslainsäädännöksi, jossa lähtökohtana on suomalainen

perusoikeusjärjestelmä ja kaikkien syrjintäperusteiden asettaminen samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin" (EV 95/2003 vp).”

Kahden vuosikymmenen jälkeenkin tuosta eduskunnan asettamasta tavoitteesta ollaan edelleen hyvin kaukana. Nykyisin voimassa olevaa yhdenvertaisuuslakia (1325/2014) säädettäessä perustuslakivaliokunta tunnisti ehdotetussa laissa useita ongelmia, jotka liittyivät juuri tasa-arvolain (609/1986) ja yhdenvertaisuuslain eroavaisuuksista johtuviin perusteettomiin syrjintäperusteesta aiheutuviin erotteluihin (PeVL 31/2014 vp - HE 19/2014 vp, 22.10.2014). Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta yhtyi perustuslakivaliokunnan huoleen valvonnan yhtenäisyyden turvaamisesta. (TyVM 11/2014 vp — HE 19/2014 vp, HE 111/2014 vp.)

Muutama pieni askel kohti edellä mainittua eduskunnan jo vuonna 2003 asettamaa tavoitetta on saatu aikaiseksi, kun tasa-arvolakiin lisättiin vuonna 2016 mahdollisuus sovinnon vahvistamiseen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa tasa-arvolain soveltamisalalla sekä tasa-arvovaltuutetun toimivaltuuksiin lisättiin mahdollisuus ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi osapuolten välillä.

Kuitenkin suurin osa perustuslakivaliokunnan toteamista ongelmakohdista odottaa edelleen korjaamista. Näistä mainittakoon tässä yhteydessä mahdollisuus käsitellä hyvitysasiat ensi asteena yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalta puuttuva toimivalta työelämäasioissa yhdenvertaisuuslain soveltamisalalla, yksilöltä puuttuva mahdollisuus saattaa asioita vireille yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa tasa-arvolain soveltamisalalla, yhdenvertaisuusvaltuutetulta puuttuva toimivalta valvoa työelämässä esiintyvää syrjintää ja yhdenvertaisuuslain 15 §:stä puuttuva tasa-arvolakia vastaava työnantajan velvollisuus selvityksen antamiseen kaikkia syrjintäperusteita koskien.

Yhdenvertaisuuslain 15 §:n 3 momenttiin sisältyvän työnantajan selvitysvelvollisuuden muuttaminen vastaamaan tasa-arvolaissa säädettyä työnantajan selvitysvelvollisuutta tulee toteuttaa pikaisesti yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen yhteydessä. Lautakunnan käsityksen mukaan ei ole esitettävissä perusoikeusjärjestelmän tai kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta hyväksyttäviä perusteita sille, että työnantajan selvitysvelvollisuus olisi erilainen syrjintäperusteesta riippuen.

Suomen erikoiseen syrjintäperusteittain erottelevaan lainsäädäntöön ovat kiinnittäneet huomiota myös kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumista valvovat toimielimet. Esimerkiksi YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia valvova komitea totesi Suomen määräaikaisraportoinnin yhteydessä 1.4.2021 antamissaan suosituksissa, että Suomen tulee tarkistaa yhdenvertaisuuslakia niin, että yhdenvertaisuusvaltuutetulla ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla on toimivalta valvoa kaikkea yhdenvertaisuuslaissa kiellettyä syrjintää. (Concluding observations on the seventh periodic report of Finland, 1.4.2021, CCPR/C/FIN/CO/7, kpl.12. ja 13.)

Voidaankin sanoa, että voimassa oleva lainsäädäntö itsessään asettaa syrjintäperusteesta riippuen joitakin ihmisryhmiä heikompaan asemaan muihin verrattuna.

On siis kiireellistä ja välttämätöntä siirtyä lainsäädännön uudistamisessa vaiheeseen, jossa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolainsäädäntö yhtenäistetään ja yhdenmukaistetaan kauttaaltaan niin, että se mahdollistaa tehokkaan puuttumisen syrjintään kaikilla elämänalueilla.

Lopuksi on vielä selvyyden vuoksi syytä todeta, että syrjintäperusteneutraalius ei merkitse sitä, ettei ihmisiä voi kohdella erilaisissa tilanteissa eri lailla, vaan erilaisuuden ja niistä seuraavien erilaisten tarpeiden huomioon ottamatta jättäminen voi sekin olla kiellettyä syrjintää (ks. esim. *Lárusson v. Islanti*, EIT 31.5.2022, asia 23077/19, kpl. 56).

Oikeusturvan kehittäminen

Hyvitys

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on esittänyt suosituksenaan, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle annetaan mahdollisuus määrätä hyvitystä samassa yhteydessä, kun se arvioi onko syrjinnän kieltoa rikottu. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on samaa mieltä, ja toteaa, että lautakunnan toimivalta määrätä hyvitys maksettavaksi parantaisi merkittävästi syrjinnän uhrin oikeusturvaa sekä olisi omiaan vähentämään tarvetta hakea hyvitystä yleisiltä tuomioistuimilta.

Nykyisen yhdenvertaisuuslain eduskuntakäsittelyn yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunta (PeVL 31/2014 vp - HE 19/2014 vp, 22.10.2014) katsoi, että syrjintää kokeneiden käytössä tulisi olla matalan kynnyksen oikeusturvakanavia, joiden kautta asiaa voitaisiin selvittää ja päättää mahdollisesta hyvityksestä ilman korkeaa kuluriskiä ja pitkiä käsittelyaikoja. Tästä syystä valiokunta piti tuolloin tärkeänä, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta olisi vielä selvittänyt mahdollisuudet käsitellä hyvitystä koskevat asiat ensi asteena yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa.

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta (TyVM 11/2014 vp-HE 192014 vp, HE 111/2014 vp, 4.12.2014) piti yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaa tärkeänä matalan kynnyksen oikeusturvakanavana syrjinnän kohteeksi joutuneelle. Tuomioistuinmenettelyyn verrattuna matalan kynnyksen oikeusturvaelin on myös valtiontaloudellisesti tarkoituksenmukainen. Valiokunta kuitenkin katsoi, ettei sillä ollut käytettävissä olevan ajan ja resurssien puitteissa mahdollisuuksia selvittää hyvityksen määräämistä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa, vaan että muutostarvetta tältä osin tuli selvittää erikseen.

Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastaisen komission (ECRI) Suomea koskevissa väliseurannan suosituksissa 18.6.2019 katsottiin, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle tulee antaa valtuudet määrätä syrjinnän uhreille maksettavista korvauksista. ECRI totesi 3.3.2022 julkaisemissaan päätelmissä, etteivät viranomaiset olleet panneet täytäntöön tätä suositusta.

YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia valvova komitea piti Suomen määräaikaisraportoinnin yhteydessä 1.4.2021 antamissaan päätelmissä ongelmallisena sitä, että syrjinnän uhri voi saada hyvitystä vain yleisissä tuomioistuimissa pitkähkön oikeusprosessin jälkeen. Komitean mukaan Suomen olisi harkittava mahdollisuutta antaa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle toimivalta määrätä syrjinnän uhreille korvausta maksettavaksi, jotta heillä olisi tehokas ja nopea oikeussuojakeino. (Concluding observations on the seventh periodic report of Finland, 1.4.2021, CCPR/C/FIN/CO/7, kpl.12. ja 13.)

Myös Norjan ja Tanskan vastaavilla lautakunnilla on toimivalta määrätä hyvitys maksettavaksi syrjinnän uhrille.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalta puuttuva mahdollisuus hyvityksen määräämisen on omiaan lisäämään oikeussuojan päällekkäistä hakemista, joka tarpeettomasti kuluttaa oikeuslaitoksen niukkoja resursseja, ja on omiaan pitkittämään ja vaikeuttamaan syrjinnän uhrin pääsemistä oikeuksiinsa. Tämä on johtanut siihen, että syrjinnän uhri voi joutua hakemaan ensin kieltopäätöstä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalta, jonka saamisen jälkeen uhri hakee hyvitystä yleiseltä alioikeudelta. Tällä menettelyllä syrjinnän uhri pyrkii minimoimaan siviilioikeudelliseen oikeudenkäyntiin sisältyvän merkittävän kuluriskin.

Syrjinnän kanneoikeuden 2 vuoden vanhentumisajasta johtuen hakijalla ei useinkaan ole enää mahdollisuutta nostaa erillistä kannetta tuomioistuimessa hyvityksen saamiseksi, vaikka yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta olisi todennut vastaajan menetelleen yhdenvertaisuuslain 8

§:ssä tarkoitetun syrjintäkiellon vastaisesti. Kun lautakunnan päätöksistä voi hakea muutosta hallinto-oikeudelta, saattaa kulua useita vuosia ennen kuin lautakunnan päätös saa lainvoiman.

Käytännössä nykyinen oikeustila on johtanut siihen, että yleisissä tuomioistuimissa nostetaan siviilioikeudellisia kanteita hyvityksen saamiseksi erittäin harvoin. Etenkin haavoittuvimmassa asemassa olevien syrjinnän uhrien mahdollisuus hyvityksen saamiseen jää nykyisin lähinnä teoreettiseksi.

Oikeuskäytännössä etenkin Ruotsissa, mutta eräissä tapauksissa hieman samansuuntaisesti myös Suomessa, hyvityksen on katsottu muodostavan myös sanktioluonteisen seuraamuksen, jossa yksilölle hyvitettävän oikeudenloukkauksen lisäksi ilmaistaan julkisessa intressissä, että menettelyä on pidettävä siinä määrin ei-hyväksyttävänä, että toimivaltainen viranomainen määrää vastaajan suorittamaan syrjinnän uhrille hyvityksen riippumatta siitä, onko uhrille aiheutunut vahingonkorvauksena hyvitettävää vahinkoa. Kyse on paitsi yksilön oikeudenloukkauksen hyvittämisestä, myös yleisestävään vaikutuksen aikaansaamisesta (ks. esim. Högsta Domstolen 26.7.2014, asiat T 5507-12 ja T 3592-13, Keski-Pohjanmaan KäO 15.9.2017, asia R 17/4040 ja Varsinais-Suomen KäO 26.5.2021, asia R 19/5705). Hyvityksen määräämisessä ei siis ole kyse puhtaasti yksityisoikeudellisesta asiasta, vaan siihen sisältyy selvä julkisoikeudellinen elementti.

Lautakunnan toimivallalla määrätä hyvitys olisi syrjintää ennalta ehkäisevä vaikutus, koska taloudellisen seuraamuksen riski jouduttaisiin huomioimaan erilaisten syrjintää potentiaalisesti sisältävien menettelyjen ja toimenpiteiden suunnittelussa ja toteuttamisessa.

Kaiken kaikkiaan hyvitysmahdollisuuden puuttuminen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan menettelystä estää sekä syrjinnän uhrin oikeusturvan saamista että oikeudenloukkauksen esiintuomista. On syytä korostaa, että matalan kynnyksen ja pienemmän kuluriskin oikeusturvakeinona yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on hyvitysasian forumina edullisempi myös vastaajan kannalta.

Työelämä

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on esittänyt suosituksenaan. että työelämän syrjintää koskevan asian voisi tuoda jatkossa myös yhdenvertaisuusvaltuutetun käsiteltäväksi ja asian voisi tarvittaessa viedä myös yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on samaa mieltä, ja toteaa lisäksi seuraavaa.

Useiden viimeaikaisten selvitysten mukaan (esim. VN 2022:20 ja VN 2020:50) työelämässä esiintyy varsin paljon syrjintää. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsityksen mukaan työsuojeluviranomaisten toiminta syrjintäilmoituksissa on painottunut oikeudellisesti sitomattomiin työelämän valvonnasta annetun lain 13 §:n (1330/2014) mukaisiin toimiin. Esimerkiksi v. 2021 työsuojeluviranomaiset eivät ilmeisesti ole antaneet ainuttakaan sitovaa valituskelpoista päätöstä työelämän syrjintäasioissa. Pieni osa yhteydenotoista johtaa esitutkintailmoitukseen.

Vaikuttaa siltä, että työsuojeluviranomaisten toteuttamassa valvonnassa annetaan hyvin vähän velvoitepäätöksiä ja oikeudellisesti sitovien ratkaisujen saaminen painottuu rikosoikeudelliseen menettelyyn. Niin työntekijöiden kuin työnantajien kanalta olisi mielekkäämpää, jos oikeudellisesti sitovia ratkaisuja annettaisiin enimmäkseen muussa kuin rikosoikeudellisessa menettelyssä. Työntekijälle jää tosin mahdollisuus viedä asia siviilioikeudellisena kanteena käräjäoikeuteen, mutta suuren kuluriskin takia tämä on käytännössä lähinnä teoreettinen mahdollisuus.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei ole toimivaltaa antaa oikeudellisesti sitovia ratkaisuja eivätkä sen lausunnot ole oikeudellisesti velvoittavia. Sen sijaan työsuojeluviranomaisilla on toimivalta antaa oikeudellisesti velvoittavia päätöksiä, vaikka työsuojeluviranomiset eivät tätä mahdollisuutta näytä käyttävän juuri lainkaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu käyttää toimivaltaansa itsenäisesti, eikä muun viranomaisen ratkaisu estä valtuutettua käsittelemästä asiaa. Toisaalta valtuutetulla ei ole toimivaltaa muuttaa viranomais- tai muitakaan päätöksiä, eivätkä sen kannanotot tai suositukset ole oikeudellisesti sitovia, eikä yhdenvertaisuusvaltuutetun toiminnassa synny oikeuskäytäntöä.

Työsuojeluviranomaisten ja yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivalta työelämässä voisi olla osittain päällekkäistä. Vastaavia päällekkäisyyksiä ja rinnakkaisuuksia sisältyy useiden viranomaisten ja laillisuusvalvojien toimintaan ylimpien laillisuusvalvojien (Oka ja EOA) toiminnasta alkaen. Tämä on ennen muuta täydentänyt ja tehostanut valvontajärjestelyjä. Oleellista siis on, että yhdenvertaisuusvaltuutetun ja työsuojeluviranomaisten toimivallat ovat toisiaan täydentäviä, eivätkä toisensa poissulkevia. Sen, että yhdenvertaisuusvaltuutettu on käsitellyt asiaa, ei tule kokonaan sulkea pois mahdollisuutta saattaa asia vielä sen jälkeen työsuojeluviranomaisten käsiteltäväksi ja päinvastoin.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulta ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalta puuttuvaan toimivaltaan työelämäkysymyksissä yhdenvertaisuuslain soveltamisalalla kiinnitettiin erityistä huomiota jo voimassa olevan yhdenvertaisuuslain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunnassa. Valiokunta piti tuolloin ongelmana lain yhtenäisen valvonnan ja yhdenvertaisuusvaltuutetun aseman kannalta sitä, että työelämän yhdenvertaisuus- ja syrjintäkysymysten valvonta oli jätetty yhdenvertaisuusvaltuutetun ja toimivallan ulkopuolelle, vaikka työelämä on yhdenvertaisuuslain keskeinen soveltamisalue. Samoin perustuslakivaliokunta piti ongelmallisena sitä, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivaltaan ei kuulu työelämäasiat yhdenvertaisuuslain soveltamisalalla. (PeVl 31/2014 vp – HE 19/2014 vp, s. 9 -10)

Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastaisen komission (ECRI) Suomea koskevissa väliseurannan suosituksissa 18.6.2019 edellytettiin Suomen viranomaisilta ensisijaista toimeenpanoa siten, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle annetaan toimivalta käsitellä työelämässä mihin tahansa perusteeseen liittyviä syrjintävalituksia. ECRI totesi 3.3.2022 julkaisemissaan päätelmissä, etteivät viranomaiset olleet panneet täytäntöön tätä suositusta.

YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia valvova komitea totesi Suomen määräaikaisraportoinnin yhteydessä 1.4.2021 antamissaan suosituksissa, että Suomen tulee tarkistaa yhdenvertaisuuslakia niin, että yhdenvertaisuusvaltuutetulla ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla on toimivalta valvoa kaikkea yhdenvertaisuuslaissa kiellettyä syrjintää. (Concluding observations on the seventh periodic report of Finland, 1.4.2021, CCPR/C/FIN/CO/7, kpl.12. ja 13.)

Lautakunnan mielestä työelämän syrjinnän valvonnan painopistettä tulee siirtää itsenäisten ja riippumattomien viranomaisten valvonnan suuntaan. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla on itsenäisen ja riippumattoman asemansa lisäksi sellaista syrjintäasioiden laajempaa asiantuntemusta, jota työsuojeluviranomaisilta puuttuu.

Kun yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla on jo nykyisellään toimivalta työelämäasioissa tasa-arvolain soveltamisalalla, lautakunnan mielestä ei ole hyväksyttäviä perusteita rajata pois lautakunnan toimivalta työelämäasioissa yhdenvertaisuuslain soveltamisalalla. Koska tasa-arvovaltuutetulla jo on tasa-arvolain soveltamisalalla toimivalta työelämäasioissa, vastaavan

toimivallan rajaamiselle pois yhdenvertaisuuslain soveltamisalalla yhdenvertaisuusvaltuutetulta ei ole hyväksyttäviä perusteita.

Työelämässä esiintyvän syrjinnän valvonnan kehittämisessä ei ole vailla merkitystä sekään seikka, että arvioidessaan Suomen yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamista Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu totesi syyskuussa 2012 julkaistussa raportissaan (CommDh(2012)27, kpl. 96), etteivät aluehallinovirastojen työsuojeluviranomaiset täyttäneet itsenäisiltä valvontaviranomaisilta edellytettyä itsenäisyyden vaatimusta, koska ne olivat kiinteästi osa aluehallintovirastoa. Työsuojeluviranomaisten valvonta on lisäksi kytketty kiinteästi poliittisessa ohjauksessa olevaan ministeriöön, sillä työsuojeluviranomaisten käytännön valvontatoimintaa ohjaavat sosiaali- ja terveysministeriön antamat valvontaohjeet.

Vammaisten henkilöiden oikeussuojan vahvistaminen

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on esittänyt suosituksenaan. että yhdenvertaisuuslakiin selkeästi kirjataan YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen velvoitteet kohtuullisiin mukautuksiin sekä ennakollinen varautuminen vammaisten henkilöiden erityistarpeisiin kaikille sopivaa suunnittelua käyttäen. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on samaa mieltä, ja toteaa lisäksi seuraavaa.

Nykyistä yhdenvertaisuuslakia valmisteltaessa ja hyväksyttäessä Suomi ei vielä ollut ratifioinut YK:n yleissopimusta vammaisten henkilöiden oikeuksista (YK:n vammaisoikeussopimus, CRPD, SopS 26-27/2016), kun sopimus saatettiin Suomessa lailla voimaan vasta yhdenvertaisuuslain voimaantulon jälkeen. Yhdenvertaisuuslain syrjintäsäännöksissä sopimuksen toimeenpano jäikin puutteelliseksi, sillä vain kohtuullisten mukautusten epääminen säädettiin yhdenvertaisuuslaissa kielletyksi syrjinnäksi. Aiemmassa yhdenvertaisuuslaissa ollut EU:n työelämädirektiivin (2000/78) edellyttämä velvollisuus kohtuullisiin mukautuksiin työelämässä laajennettiin koskemaan yleisemmin viranomaisia, koulutuksen järjestäjiä sekä tavaroiden ja palveluiden tarjoamista yleisölle.

Kun erityisesti yhdenvertaisuuslain kohtuullisia mukautuksia koskevaa säädöstä sovelletaan monenlaisissa arkisissa tilanteissa ilman juridista asiantuntemusta, on niitä koskevaa lainsäädäntöä syytä kehittää, tarkentaa ja systematisoida vastaamaan selvemmin YK:n vammaisyleissopimuksen velvoitteita sekä sen soveltamisesta syntynyttä soveltamiskäytäntöä.

Korkein hallinto-oikeus on tuoreessa oikeuskäytännössään viitannut siihen, että vaikka YK:n vammaisoikeussopimusta valtionsisäisesti voimaanpantaessa olisikin arvioitu (HE 284/2014 vp), että sopimuksen voimaansaattaminen ei edellytä lainsäädäntömuutoksia, tämä ei tarkoita sitä, ettei lainsäädännöllä ja oikeuskäytännössä olisi tarpeen edelleen täydentää YK:n vammaisoikeussopimuksen implementointia. Korkein hallinto-oikeus totesikin olevan selvää, ettei tällä maininnalla voimaanpanolain esitöissä ole merkitystä, jos lailla valtionsisäisesti voimaansaatetun sopimuksen mukaiset vammaisten henkilöiden oikeudet muuta edellyttävät (KHO 2022:6, 4.1.2022, vuosikirjapäätös).

Suomen lainsäädännössä ei ole määritelty saavutettavuuden ja esteettömyyden epäämistä syrjinnäksi, joten Suomi ei ole pannut täytäntöön riittävällä tavalla YK:n vammaisyleissopimuksen velvoitteita. Tämä voidaan toteuttaa säätämällä esteettömyyden ja saavutettavuuden epäämisestä

syrjintänä täydentäen ja tarkentaen näin nykyisen yhdenvertaisuuslain sääntelyä kohtuullisten mukautusten epäämisestä.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on kymmenissä lainvoimaisissa ratkaisuissaan katsonut, että saavutettavuuden/esteettömyyden laiminlyönti on syrjintää.

Oikeuskäytännössä on katsottu, että esteettömyyden laiminlyöminen järjestämällä yleisölle avoin tilaisuus esteellisissä tiloissa täyttää myös syrjintärikoksen tunnusmerkistön (Varsinais-Suomen KäO, 26.5.2021, R 19/5705).

Saavutettavuuden ja esteettömyyden epäämisen säätämisessä kielletyksi syrjinnäksi on kyse siitä, että kielletty erityinen syrjinnän muoto tulee tehokkaasti ja selkeästi lainsäädännössä sanktioiduksi.

Mahdolliset rakennusten ym. tekniset saavutettavuusnormit eivät vielä riitä YK:n vannaisoikeussopimuksen implementoimiseksi kotimaiseen lainsäädäntöön. Lisäksi joudutaan arvioimaan, onko esim. yleisölle avoimen tilaisuuden tai toiminnon järjestäjä suunnitellessaan toiminnon järjestämistä ottanut huomioon, että myös toimintarajoitteiset henkilöt voivat osallistua toimintoon, kuten YK:n vammaisoikeussopimuksen mukainen esteettömyyden turvaaminen edellyttää.

Onkin syytä harkita YK:n vammaisyleissopimukseen sisältyvän kaikille sopivan suunnittelun velvoitteen sisällyttämistä lainsäädäntöömme kuten Norjassa on tehty. Kaikille sopivan suunnittelun tarkoitus on ennakolta ehkäistä tilanteita, joissa tarvitaan jälkikäteen erityistoimenpiteitä toimintarajoitteisten henkilöiden yhtäläisen palvelujen saamisen ja osallistumisen mahdollistamiseksi. Mitä paremmin tässä onnistutaan, sitä vähemmän syntyy kustannuksia jälkikäteisistä mukauttamistoimenpiteistä. Riittämätön kaikille sopiva suunnittelu johtaa kustannustehottomuuteen, aiheuttaa segregaatiota ja synnyttää toimintarajoitteisille henkilöille toistuvasti tilanteita, joissa heidän tarvitsee osoittaa rajoitteensa laatu ja sen edellyttämät toimenpiteet heidän yhdenvertaisen osallistumisensa mahdollistamiseksi. YK:n vammaisoikeussopimuksen tarkoituksena on päästä mahdollisimman lähelle tilannetta, jossa kaikille sopivan suunnittelun toteuttamisella toiminatarajoitteiset henkilöt ovat yhdenvertaisesti osallisia yhteiskunnassa ja sen toiminnoissa.

Sekä kotimainen (KHO 2020:448) että kansainvälinen oikeuskäytäntö (EIT, *Cam v. Turkki*, 23.2016 ja CRPD -komitea *H.M. v. Ruotsi*, 21.5.2012) perustelevat sitä, että yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä säädetään kielletyksi syrjinnäksi kohtuullisten mukautusten epäämisen lisäksi niiden tarpeellisuuden ja mahdollisuuden arvioimisen laiminlyönti. Vaikka tapauskohtaisessa arvioinnissa päädyttäisiinkin siihen, etteivät kohtuulliset mukautukset olisi jostakin hyväksyttävästä syystä mahdollisia, arvio on joka tapauksessa tehtävä ja sen tekemättä jättäminen on kiellettyä syrjintää. Edellä mainittua KHO:n päätöstä 2020:48 voitaisiin sinänsä tulkita myös niin, että laiminlyömällä kokonaan kohtuullisten mukautusten tarpeellisuuden ja mahdollisuuden arvioinnin, voisi välttää vastuun sellaisen tarpeessa olleen vammaisen henkilön syrjinnästä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (*Cam v. Turkki*, 23.2016) on kuitenkin todennut syrjinnän kieltoa koskevan EIS:n 14 artiklan loukkauksen myös tilanteessa, jossa ei ollut arvioitu kohtuullisten mukautusten mahdollisuutta, kun sokeaa henkilöä ei ollut hyväksytty musiikkikoulun oppilaaksi.

Yhdenvertaisuuslaissa tulee säätää riittävän selvästi saavutettavuuden ja esteettömyyden epääminen yhdeksi kielletyn syrjinnän muodoksi. Kysymys on YK:n vammaisoikeusyleissopimuksen keskeisten määräysten tehokkaan valtionsisäisen täytäntöönpanon edellyttämistä välttämättömistä lainsäädäntömuutoksista. Samalla saatettaisiin myös lain säännökset vastaamaan nykyistä oikeuskäytäntöä. Säännösmuutokset tulee toteuttaa nyt yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen yhteydessä.

Resurssit

Yhdenvertaisuusvaltuutettu painottaa kertomuksessaan useaan otteeseen riittävien resurssien turvaamista yhdenvertaisuuden toteutumista valvoville viranomaisille. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on samaa mieltä, ja toteaa lisäksi seuraavaa.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta korostaa tarvetta varmistaa viimeistään yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen yhteydessä lautakunnalle riittävät resurssit tehtäviensä hoitamiseen. Lautakunnan riittämättömiin resursseihin ovat kiinnittäneet huomiota lautakunnan itsensä lisäksi useat koti- ja ulkomaiset tahot.

Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastaisen komission (ECRI) Suomea koskevissa väliseurannan suosituksissa 18.6.2019 edellytettiin Suomen viranomaisilta ensisijaista toimeenpanoa siten, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvo lautakunnan resursseja lisättäisiin huomattavasti, jotta se pystyisi toteuttamaan tehtäväänsä täysimittaisesti. ECRI totesi 3.3.2022 julkaisemissaan päätelmissä, etteivät viranomaiset olleet panneet täytäntöön tätä suositusta.

Myös ETYJin Suomessa kesäkuussa 2021 vieraillut suvaitsevaisuus- ja syrjimättömyyserityisedustajien valtuuskunta kiinnitti huomiota lautakunnan resurssien riittämättömyyteen.

Lautakunnalle osoitettiin vuodeksi 2021 ruuhkan purkuun lisämääräraha niin, että lautakuntaan saatiin määräaikainen esittelijä 15.1.2021 – 15.6.2022 väliseksi ajaksi. Tämän jälkeen lautakunnan resurssit palautuvat tasolle, jolla ne ovat olleet 15.3.2017 lähtien.

Todettakoon vielä, että lautakunta päätti kääntyä heti ensimmäisessä täysistunnossaan 8.9.2015 oikeusministeriön puoleen saadakseen käyttöönsä sille eduskunnan myöntämän esittelijäresurssin (1 htv). Oikeusministeriö ei kuitenkaan ollut tähän valmis ja tuo eduskunnan päättämä 1 htv saatiin lautakunnan käyttöön vasta 15.3.2017, ensin 1 ½ vuoden määräajaksi ja sen jälkeen pysyvästi.

Juhani Kortteinen

pääsihteeri

yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta