YHDENVERTAISUUS- JA TASA-ARVO-LAUTAKUNTA
PL 27
FI-00023 Valtioneuvosto

DISKRIMINERINGS- OCH JÄMSTÄLLDHETSNÄMNDEN
PB 27
FI-00023 Statsrådet

NATIONAL NON-DISCRIMINATION AND EQUALITY TRIBUNAL OF FINLAND
P.O. BOX 27
FI-00023 Government

Pöytäkirjanote

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan jaoston istunnon pöytäkirja 6/2022

Aika: 12.5.2022 klo. 15.01 – 17.15

Paikka: Istunto pidettiin etäyhteyden kautta

Läsnä:

Tuomas Ojanen	puheenjohtaja
Merja Heikkonen	jäsen
Paula Ilveskivi	jäsen
Husein Muhammed	jäsen
Niina Mäntylä	jäsen
Juhani Kortteinen	pääsihteeri (esitteli esityslistan kohdat 12. ja 13.)
Julia Puumalainen	esittelijä (esitteli esityslistan kohdan 8., 9.,10. ja 11.)
Rosa Lindeman	esittelijä (esitteli esityslistan kohdat 4., 5., 6. ja 7.)

Käsiteltävät asiat:

1. Istunnon avaus
2. Istunnon laillisuus ja päätösvaltaisuus
3. Esityslistan hyväksyminen

12.Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan lausunto (Dno. YVTltk 1162 /2022) oikeusministeriölle mietinnöistä koskien yhdenvertaisuuslain osittaisuudistusta (VN/3528/2021)

Velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta varhaiskasvatuksessa

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

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta pitää ehdotettua yhdenvertaisuussuunnitteluvelvollisuuden ja yhdenvertaisuuden edistämisen velvollisuuden laajenemista koskemaan varhaiskasvatuksen järjestäjiä ja palveluntuottajia tarpeellisena ja perusteltuna. Kun yhdenvertaisuussuunnittelun velvoite koskee jo nyt kouluissa järjestettävää varhaiskasvatusta, mutta ei päiväkodeissa tai perhepäivähoidossa järjestettävää varhaiskasvatusta, lapset joutuvat varhaiskasvatuksessa perusteetta eriarvoiseen asemaan. Laajennuksella vaikutetaan siihen, että alle kouluikäisten lasten kasvuympäristössä kasvatuksen selkeisiin periaatteisiin, käytäntöihin ja tavoitteisiin sisältyy luonnollisena osana kaikkien lasten yhdenvertaisuus.

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?

Ottaen huomioon varhaiskasvatuksen toimijoiden moninaisuus ja kokoerot, esitetty ratkaisumalli turvaa riittävän asiantuntemuksen yhdenvertaisuussuunnitelmien teossa.

Häirintä

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

Ehdotettu muutos tehostaisi mahdollisuuksia puuttua häirintään siten, että soveltamisalan piiriin tulee yksilön lisäksi joukko ihmisiä. Koska YVL:n 8 §:n 1 momentissa tarkoitettuun syyhyn liittyvä häirintä kohdistuu usein juuri useampaan kuin yhteen ihmiseen, se on syytä huomioida myös lainsäädännössä.

Häirintää voi olla myös käyttäytyminen, toiminta tai menettely, joka ei välittömästi tai suoraan kohdistu kehenkään nimettyyn asianomistajaan.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa, että häirintää voi olla esimerkiksi hakaristilipun julkinen esilläpito (Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan täysistunnon päätös 19.12.2018, YVTltk dnro. 393/2018). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on katsottu, että kansallissosialististen mielipiteiden ja pyrkimysten puolustaminen jää ihmisoikeussopimuksen suojaaman sananvapauden ulkopuolelle (*Lehideux ja Isorni v. Ranska*, EIT 23.9.1998).
Eräissä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsittelemissä asioissa on havaittu, että voimassa olevan yhdenvertaisuuslain aiempaa suppeampi määrittely voi johtaa ongelmaan sen suhteen, ketä voidaan pitää asiassa sellaisena asianomistajana, joka voi saattaa asiaa koskevan hakemuksen vireille lautakunnassa. Yhdenvertaisuuslakiin sisältyvä häirinnän käsite eroaa rikoslakiin (RL 11:10) sisältyvästä ’kiihottaminen kansanryhmää vastaan’ nimisestä rikoksesta, eikä sen soveltamiselle ja valvonnalle tule asettaa niin korkeaa kynnystä kuin kiihottamiskriminalisoinnin tunnusmerkistön täyttymisellä on rikosprosessissa. Lautakunta painottaakin, että yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettuun häirintään puuttumisen kynnyksen tulee olla matalammalla kuin rikoksena rangaistavan ’kiihottaminen kansanryhmää vastaan’ -tekoon puuttumisen kynnys on rikosprosessissa.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta myös katsoo, että ehdotettu muutos vastaisi voimassa olevaa lainsäädäntöä paremmin Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä läheissyrjinnän kiellosta (EYT C-306, Coleman -asia, 17.7.2008). Lisäksi YK:n vammaisten ihmisten oikeuksien yleissopimus velvoittaa sopimusvaltioita kieltämään kaikki vammaisuuteen perustuvat syrjinnän muodot. Käytännössä henkilö saattaa joutua häirinnän kohteeksi hänen läheisensä tai muuhun häneen liittyvän henkilön YVL:n 8 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin syihin liittyen.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta pitää edellä esitetyistä syistä ehdotettua muutosta kaiken kaikkiaan perusteltuna ja tarpeellisena.

Koska häirintä voi ilmetä myös monin muin tavoin kuin käyttäytymisenä, määritelmään olisi kuitenkin syytä lisätä maininta toiminnasta tai muusta menettelystä. Kyse voi olla esimerkiksi puheista, sähköpostiviesteistä, ilmeistä, eleistä tai epäasiallisen materiaalin esille laittamisesta taikka muunlaisesta viestinnästä (KHO 2011:22).

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

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta pitää ehdotettua kirjausta erittäin tarpeellisena. Pienten lasten joutuessa häirinnän kohteeksi heidän perusturvallisuutensa ja ihmisarvon tunteensa saattavat järkkyä hyvin syvälle käyvällä tavalla.

Varhaiskasvatuksessa saattaa esiintyä häirintänä pidettävää menettelyä kuten kiusaamista, joka vaikuttaa varhaiskasvatukseen osallistujaan kielteisesti heikentäen hänen suoriutumistaan ja mahdollisuuksiaan mielekkääseen sosiaaliseen

kanssakäymiseen. Yksilölle tulee antaa tehokas suoja häirintää vastaan myös varhaiskasvatuksessa, sillä etenkin pienten lasten ollessa kysymyksessä, häirinnällä voi olla koko yksilön loppuelämään vaikuttavia kielteisiä seurauksia.

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?

Muutos vastaisi nykyistä tasa-arvovaltuutetun mahdollisuutta tuoda asia lautakuntaan, vaikka asiassa ei ole asianomistajaa. Koska valtaosa syrjinnän uhreista on jo muutoinkin lähtökohtaisesti erityisen haavoittuvassa asemassa, järjestöille on syytä antaa sama mahdollisuus, jotta ne voivat tuoda tiedossaan olevia syrjiviä menettelyitä lautakunnan tutkittavaksi myös asioissa, joissa tiettyä asianomistajaa ei ole yksilöitävissä. Samalla valtuutetun mahdollisuudet puuttua keskeisimpään ja yleisemminkin merkittävään syrjintään tehostuisivat ja mahdollisuudet merkittävien syrjintäongelmien korjaamiseen paranisivat.

Tällä muutoksella poistuisi myös ongelma siitä, että syrjintäasioissa asianomistajat eivät aina uskalla tuoda asioita lautakuntaan koska heidän henkilöllisyytensä paljastuu vastaajalle. Tämä on näkynyt jopa niin, että yhdenvertaisuusvaltuutetun pantua vireille asian lautakunnassa, asianomistaja on peruuttanut suostumuksensa asian viemiselle lautakuntaan, jottei hänen henkilöllisyytensä paljastuisi vastapuolelle. Osa syrjintätapauksista jää siis nykytilanteessa piiloon ja lautakunnassa käsittelemättä.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta pitää kaiken kaikkiaan ehdotettua muutosta erittäin tarpeellisena ja perusteltuna. Muutos merkitsisi selvää parannusta syrjinnänvastaisen lainsäädännön ja oikeusturva- ja valvontajärjestelyjen tehokkuuteen.

Kohtuulliset mukautukset

Mitä mieltä olette ehdotuksesta koskien kohtuullisia mukautuksia?

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta pitää kohtuullisia mukautuksia koskevaa ehdotusta sinänsä tarpeellisena, mutta riittämättömänä.

Lautakunta toteaa, että 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.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa, että työryhmän mietintöön jätetyssä eriävässä mielipiteessä on esitetty keskeiset perustelut tarpeelle täydentää yhdenvertaisuuslain säännöksiä kohtuullisista mukautuksista siten, että laissa säädetään riittävän selvästi saavutettavuuden ja esteettömyyden epääminen yhdeksi kielletyn syrjinnän muodoksi eriävässä mielipiteessä tarkemmin esitetyin tavoin. Kysymys olisi YK:n vammaisoikeusyleissopimuksen keskeisten määräysten tehokkaan valtionsisäisen täytäntöönpanon edellyttämistä välttämättömistä lainsäädäntömuutoksista. Eriävässä mielipiteessä esitetyillä muutoksilla saatettaisiin myös lain säännökset vastaamaan nykyistä oikeuskäytäntöä.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta painottaa tarvetta toteuttaa edellä kuvatut eriävässä mielipiteessä täsmentyvät säännösmuutokset nyt yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen yhteydessä.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta kiinnittää huomiota siihen, että työryhmän esityksen pykäläehdotuksissa ja rinnakkaisteksteissä ei ole lainkaan yhdenvertaisuuslain 15 §:n 3 momenttia. Ilmeisesti tarkoitus ei ole kuitenkaan poistaa laista 15 §:n 3 momenttia.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta pitää lopuksi valitettavana, ettei työryhmässä tai työelämäkysymyksiin keskittyneessä alatyöryhmässä ole arvioitu yhdenvertaisuuslain 15 §:n 3 momenttiin sisältyvän työnantajan selvitysvelvollisuuden muuttamista vastaamaan tasa-arvolaissa säädettyä työnantajan selvitysvelvollisuutta, joka on yhdenvertaisuuslaissa säädettyä laajempi. Lautakunnan käsityksen mukaan ei ole kuitenkaan esitettävissä perusoikeusjärjestelmän tai kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta hyväksyttäviä perusteita sille, että työnantajan selvitysvelvollisuus olisi erilainen syrjintäperusteesta riippuen, ja että lainsäädäntö itsessään asettaa syrjintäperusteesta riippuen joitakin ihmisryhmiä heikompaan asemaan muihin verrattuna.

Lautakunta katsookin, että yhdenvertaisuuslaissa tulisi säätää työnantajan selvitysvelvollisuudesta yhdenmukaisesti tasa-arvolain kanssa ja että lainsäädäntöä tulisi muutoinkin muuttaa syrjintäperusteneutraalimmaksi poistamalla edellä kuvatun kaltaisia perusteettomia erotteluja.

Hyvitys

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

Voimassa olevaan yhdenvertaisuuslakiin ei sisälly yhdenvertaisuuslautakunnalle mahdollisuutta määrätä hyvitystä maksettavaksi syrjinnän uhrille. Tämä asiaintila 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.

Yhdenvertaisuuslaissa tarkoitetun 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.

> Nykyisen oikeustilan ongelmallisuutta havainnollistaa hyvin yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan asiassa YVTltk 36/2015 tekemään päätökseen (10.11.2016) perustuvan hyvitysasian käsittely ja lopputulos yleisissä tuomioistuimissa siviilikanteena. Lautakunta oli päätöksessään katsonut, että maistraatti oli syrjinyt ulkomaan kansalaista A:ta isyyden ja huoltajuuden merkitsemisessä väestötietojärjestelmään. Lautakunnan päätöksen tultua lainvoimaiseksi A haki käräjäoikeudessa hyvitystä ja vahingonkorvausta Suomen valtiolta. Päätöksessään 18.6.2020 käräjäoikeus katsoi kuten lautakuntakin, että A:ta oli syrjitty ja velvoitti valtion maksamaan A:lle hyvitystä 3 500,- euroa sekä valittajan oikeudenkäyntikulut 17 362,- euroa. Käräjäoikeus katsoi, ettei väitetyn vahingon ja maistraatin menettelyn välillä ollut riittävää syy-yhteyttä ja hylkäsi A:n vaatimukset vahingonkorvauksesta. Suomen valtion valitettua käräjäoikeuden päätöksestä hovioikeuteen se katsoi 19.10.2021 antamassaan tuomiossa, kuten lautakunta ja käräjäoikeus, maistraatin syrjineen A:ta. Hovioikeus päätti alentaa hyvityksen määrän 1000,- euroon ja valtion korvausvelvollisuuden A:lle käräjäoikeudessa syntyneistä oikeudenkäyntikuluista 8 500,- euroon sekä velvoitti valtion korvaamaan A:lle hovioikeudessa syntyneitä oikeudenkäyntikuluja 1500,- eurolla. Lopputuloksena A siis sai hyvityksenä 1 000,- euroa häneen kohdistuneesta julkisen viranomaisen laittomasta syrjinnästä, mutta joutui maksamaan oikeudenkäyntikuluinaan noin 10 000,- euroa. Lisäksi nostaessaan asiassa vahingonkorvaus- ja hyvityskanteen yleisessä tuomioistuimessa, hän otti noin 40 000,- euron kuluriskin, joka olisi voinut toteutua, jos hänen kanteensa olisi hylätty kokonaan.

Kanteen nostamiseen yleisessä tuomioistuimessa yhdenvertaisuuslain perusteella sisältyy niin merkittävä kuluriski, etteivät asianomistajat pääsääntöisesti ole halukkaita viemään asiaansa yleiseen tuomioistuimeen. Mahdollisuus hyvityksen saamiseen yhdenvertaisuus-

ja tasa-arvolautakunnassa olisi merkittävä parannus syrjinnän uhrien oikeusturvan toteutumiseksi. Sillä olisi myös syrjintää ennalta ehkäisevää yleisestävää vaikutusta.

Käytännössä nykyinen oikeustila on johtanut siihen, että yleisissä tuomioistuimissa nostetaan yhdenvertaisuuslain soveltamisalalla siviilioikeudellisia kanteita hyvityksen saamiseksi erittäin harvoin. Etenkin haavoittuvimmassa asemassa olevien syrjinnän uhrien mahdollisuus hyvityksen saamiseen jää nykyisin lähinnä teoreettiseksi. Yhdenvertaisuuslain tarkoitus ei toteudu asianmukaisesti kaikilta osin.

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

Jo 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.)

Tässä yhteydessä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta myös toteaa, että Norjan ja Tanskan vastaavilla lautakunnilla on toimivalta määrätä hyvitys maksettavaksi syrjinnän uhrille.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsookin edellä esitetyn perusteella, että lautakunnan toimivalta määrätä hyvitys maksettavaksi parantaisi merkittävästi syrjinnän uhrin oikeusturvaa sekä olisi omiaan vähentämään tarvetta hakea hyvitystä yleisiltä alioikeuksilta. Lisäksi lautakunnan toimivalta määrätä hyvitys olisi on syrjintää ennalta ehkäisevä vaikutus, koska taloudellisen seuraamuksen riski jouduttaisiin huomioimaan erilaisten syrjintää potentiaalisesti sisältävien menettelyjen ja toimenpiteiden suunnittelussa ja toteuttamisessa. Vastaajatahoilla ei useinkaan ole ollut tietoista tarkoitusta syrjiä, vaan syrjivään menettelyyn on päädytty, koska menettelyn mahdollista syrjivyyttä ei ole osattu riittävästi ennakolta arvioida. Hyvityksen suoritusriski voisi edistää yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltovaatimuksia nykyistä paremmin huomioon ottavien käytäntöjen muodostumista erilaisessa yhdenvertaisuuslain soveltamisalaan kuuluvassa julkisessa ja yksityisessä toiminnassa.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta pitääkin kaiken kaikkiaan välttämättömänä, että syrjinnän uhrien oikeusturvaa kehitetään vastaamaan yhdenvertaisuuslain tarkoitusta antamalla lautakunnalle toimivalta määrätä yhdenvertaisuuslain mukainen hyvitys. Lautakunta toteaa myös tässä yhteydessä, ettei tällaista lautakunnan toimivaltaa voida torjua ainakaan sillä perusteella, että siihen sisältyy taloudellisen seuraamuksen määrääminen, koska lautakunnalla on jo uhkasakkolain mukainen toimivalta asettaa uhkasakko päätöksensä tehosteeksi ja määrätä se maksuun pantavaksi. Uhkasakolle ei ole asetettu ylärajaa. Suurin lautakunnan asettama uhkasakko on ollut 100 000,- euroa.

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?

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta pitää ehdotusta hyvin perusteltuna ja tehtyjä rajauksia ja toimivallanjakoa asianmukaisina, jos lautakunnalla ei ole toimivaltaa työelämäasioissa yhdenvertaisuuslain soveltamisalalla.

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?

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että sen nykyinen menettely täyttää oikeudenmukaiselta oikeudenkäynniltä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan edellyttämät vähimmäisvaatimukset etenkin, kun lautakunnassa ei käsitellä rikosasioita. Hyvitysasioita voitaisiin siis käsitellä lautakunnassa nykyisessä menettelyssä, jossa ratkaistaan jo nyt hyvityksen määräämisenkin kannalta keskeisin kysymys siitä, onko käsiteltävässä asiassa ollut kyse syrjinnästä. Koska yhdenvertaisuuslaki ei edellytä

syrjinnän tahallisuutta, sitä ei ole ollut tarpeen arvioida erikseen. Samassa menettelyssä voidaan asettaa määrältään rajoittamaton uhkasakko ja tuomita se maksuun. Uhkasakon asettamisen tarpeellisuutta ja suuruutta arvioitaessa tahallisuusarvioinnilla voi olla merkitystä.

Kun lautakunta on edelleenkin syytä pitää matalan kynnyksen oikeusturvakeinona, jossa menettely olisi suhteellisen nopeaa ja kustannuksiltaan kohtuullista, on syytä harkita ehdotettua ratkaisua etenkin silmällä pitäen menettelyn virtaviivaisuutta ja kustannustehokkuutta. Lautakunnan kokemukset hallinto-oikeuksista annetun lain mukaisesta suullisesta käsittelystä antavat aiheen epäillä, että suullisen käsittelyn läpiviemiseen kuluu koko päivä. Jos niitä olisi tarkoitus järjestää suurimmassa osassa hyvitysasioita, lautakunnan työtaakka lisääntyisi huomattavasti. Kun lautakunnan jäsenet ovat muualla päätoimessa, ei ole selvää kykenevätkö he irrottautumaan päätoimestaan niin, että suulliset käsittelyt kyetään järjestämään ja viemään läpi joutuisasti ilman aiheetonta viivästystä. Vaarana on, että liian raskaalla menettelyllä matalan kynnyksen oikeusturvaelimen edut verrattuna tuomioistuinmenettelyyn jäävät vähäisiksi.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsittelemissä asioissa on suhteellisen harvoin tilanteita, joissa käsiteltävän asian tosiseikat eivät selviä riittävästi kirjallisessa menettelyssä. Lautakunnan käsittelemien asioiden arvioinnissa painopiste on ollut selvästi asian oikeudellisessa arvioinnissa, eikä siinä mitä on tapahtunut. Erittäin harvoin esiintyy tilanteita, joissa asianosaiset eivät pyrkisi parhaansa mukaan selvittämään asian tosiseikkoja lautakunnalle. Asianosaisten erimielisyys koskee yleensä sitä, onko vastaajan menettelyssä ollut kyse syrjinnästä.

Koska lautakunnalla on hallintolain mukainen selvittämisvelvollisuus sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain (1327/2014) 14 §:n mukainen tietojensaantioikeus, käsiteltävien asioiden tosiseikat on saatu riittävästi selville lisäselvityspyynnöin asianosaisille ja tarvittaessa lausuntopyynnöin asiantuntijaviranomaisille ja muille asiantuntijatahoille. Lautakunnalla on lisäksi mahdollisuus järjestää suullinen käsittely, jos se katsotaan tarpeelliseksi. Lisäksi hallinto-oikeuksilla ja korkeimmalla hallinto-oikeudella on mahdollisuus muutoksenhakuvaiheessa järjestää suullinen käsittely, jos ne katsovat sen tarpeelliseksi.

Tähän mennessä muutoksenhakuvaiheessa on lautakunnalla olevien tietojen mukaan katsottu tarpeelliseksi järjestää suullinen käsittely vain muutaman kerran. Hallinto-oikeus on järjestänyt suullisen käsittelyn muutoksenhakuvaiheessa kerran. Tuolloin lautakunnan päätöksen lopputulos ei muuttunut. Korkein hallinto-oikeus on järjestänyt suullisen käsittelyn muutoksenhakuvaiheessa kerran asiassa, jossa lautakunta ja hallinto-oikeus eivät olleet järjestäneet suullista käsittelyä. Hallinto-oikeus oli kumonnut lautakunnan päätöksen, mutta korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen suullisen käsittelyn jälkeen, jolloin lautakunnan päätös tuli lainvoimaiseksi.

Työryhmän ehdotuksessa ei juurikaan perustella millä tavoin ja miltä osin asianosaisten oikeusturva heikkenisi, jos hyvityksestä määrättäisiin nykyisessä lautakuntamenettelyssä, jossa on mahdollista tarvittaessa järjestää suullinen käsittely. Suullisen käsittelyn keskeinen tarkoitus on selvittää asian tosiseikat, ja ne on pystytty selvittämään riittävästi jo nykymenettelyssä, jossa myös asian suullinen käsittely on mahdollinen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään katsonut, että mahdolliset puutteet suullisen käsittelyn järjestämisessä oikeudenmukaisessa oikeudenkäynnissä asian

ensivaiheessa korjaantuvat, jos muutoksenhakuvaiheessa on ollut mahdollisuus oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytykset täyttävään menettelyyn. Lautakuntamenettelyssä ei ole kysymys rikosasian käsittelystä, eikä yhdenvertaisuuslaissa edellytetä syrjivältä menettelyltä tahallisuutta, joten se täyttää jo nykyisellään lautakunnan toimivallassa olevien asioiden käsittelyyn vaadittavat edellytykset, eikä ehdotettu mahdollisuus myös hyvitysasioiden käsittelyyn tuo tähän oleellista muutosta. Tahallisuudella voi kuitenkin olla vaikutusta määrättävän hyvityksen suuruuteen, joten tämän seikan arvioiminen saattaa edellyttää suullisen käsittelyn järjestämistä joissakin asioissa.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsookin, että jos nykyiseen lautakuntamenettelyyn tehdään muutoksia, olisi samalla oleellista varmistaa, että suullisen käsittelyn järjestää ja asian käsittelee ja siinä esitettävän näytön ottaa vastaan lautakunta itse välittömästi.

Hallinto-oikeuden rooli rajoittuisi tällöin vain suulliseen käsittelyyn tarvittavien tilojen, teknisen välineistön ja niiden käyttämiseksi tarvittavan teknisen avun järjestämiseen lautakunnan käyttöön. Tämä olisi tarpeen, koska lautakunnalla ei ole käytössään suullisen käsittelyn järjestämiseksi tarpeellisia tiloja taikka teknistä välineistöä. Kun lautakunnan toimivalta on valtakunnallinen, tarvittaisiin myös mahdollisuus etäyhteyden kautta muualla Suomessa sijaitsevien hallinto-oikeuksien tiloissa tapahtuvaan asianosaisten suulliseen kuulemiseen.

Sellainen suullinen käsittely, jossa hallinto-oikeus toimisi suullisen käsittelyn järjestäjänä ja ottaisi vastaan suullisessa käsittelyssä esitettävän näytön, ei toisi lautakunnan päätöksentekoon oleellista lisäarvoa. Pikemminkin riskinä olisi lautakunnan oman päätöksenteon vaikeutuminen, koska lautakunta saisi vain välillisesti tietoonsa toisen viranomaisen toimittaman suullisen käsittelyn, sen sijaan että se olisi itse voinut ohjata suullista käsittelyä sekä määrittää siinä asianosaisille esitettäviä konkreettisia kysymyksiä.

Lautakunta pitääkin yhtenä sääntelyvaihtoehtona sitä, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetussa laissa säädettäisiin suullisen käsittelyn järjestämisestä lautakunnassa erikseen siten, että menettely säilyy lautakunnan niukat resurssit ja jäsenten sivutoimisuus huomioon ottaen riittävän joustavana ja tarkoituksenmukaisena. Silloin lautakunnasta annetussa laissa voitaisiin säätää, että menettely lautakunnassa olisi kirjallista, mutta jos lautakunta katsoisi suullisen käsittelyn tarpeelliseksi asian selvittämiseksi, se voisi harkintansa mukaan järjestää suullisen käsittelyn. Käsiteltäessä asiaa, jossa on esitetty hyvitysvaatimus, asianosaisilla olisi oikeus suulliseen käsittelyyn. Lautakunnan olisi järjestettävä suullinen käsittely, jos asianosainen sitä hyvitysasian käsittelyssä vaatii. Suullisen käsittelyn järjestämisestä päättäisi sen jaoston puheenjohtaja, jossa asia käsitellään. Tarkemmat määräykset suullisen käsittelyn järjestämisestä annettaisiin lautakunnan työjärjestyksessä. Tämän kaltainen kevyempi sääntelymalli on omaksuttu Norjan syrjintälautakuntaa koskevassa lainsäädännössä.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että erityisesti hallinto-oikeuksista annetun lain (HOL) oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevan 95 §:n soveltaminen lautakuntamenettelyyn hyvitysasioissa saattaisi nostaa kynnyksen vaatia hyvitystä liian korkealle oikeusturvaa hakeville erityisen haavoittuvassa asemassa oleville, kuten vammaisille henkilöille. Lautakuntaan sovelletaan pääsäännön mukaan hallintolakia, koska se ei ole muutoksenhakuelin eikä sen päätöksillä voida muuttaa tai kumota viranomais- tai

muitakaan päätöksiä. HOL:n pääsäännön mukaan tällaisessa hallintomenettelyssä aiheutuvia oikeudenkäyntikuluja ei korvata. Lautakunta katsoo, että tästä pääsäännöstä voitaisiin poiketa vain suullisesta menettelystä aiheutuneiden oikeudenkäyntikulujen osalta. Tästä säädettäisiin erikseen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetussa laissa.

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

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta pitää ehdotusta hyvin perusteltuna ja tarpeellisena.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan kokoonpanoa ja menettelyä koskevat muutokset

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

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta pitää ehdotusta hyvin perusteltuna ja tarpeellisena.

Esityksen vaikutukset

Millaisia vaikutuksia arvioitte ehdotetuilla muutoksilla olevan?

Muutokset parantaisivat yhdenvertaisuuslain tarkoituksen tehokkaampaa toteutumista. Kuitenkin ehdotettu suullisen käsittelyn järjestämistä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa koskeva menettely saattaa muuttaa suullisen käsittelyn liian raskaaksi lautakunnan sivutoimisuus ja resurssit huomioon ottaen.

Muut huomiot esityksestä

Onko teillä muita huomioita esityksestä?

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.

Kommentit työelämän alajaoston esityksestä

Yleiset huomionne työelämän alajaoston esityksestä

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta pitää työelämäjaoston ehdotusta sinänsä tarpeellisena. Ehdotus on kuitenkin riittämätön ja eräiltä osin myös väärin suunnattu.

Lautakunta pitää erittäin valitettavana, ettei ehdotukseen sisälly työelämässä esiintyvän syrjinnän valvonnan tehostamista taikka syrjinnän uhrin oikeussuojan paranemista, vaikka 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. Lautakunnan tietojen mukaan työsuojeluviranomaiset eivät toimittaneet työelämää käsitelleelle alatyöryhmälle tietoja siitä, minkä verran 13 §:n mukaisiin toimenpiteisiin sisältyy kehotuksia, taikka velvoittavia päätöksiä, jotka voivat johtaa uhkasakon asettamiseen, eikä myöskään tietoja siitä, minkä verran velvoitepäätöksissä on asetettu uhkasakkoja. Näitä tietoja ei löydy myöskään työryhmän esityksestä. Ilmeisesti velvoitepäätöksiä annetaan hyvin harvoin. Esimerkiksi v. 2021 työsuojeluviranomaiset eivät ilmeisesti ole antaneet ainuttakaan sitovaa valituskelpoista päätöstä työelämän syrjintäasioissa (ks. yhdenvertaisuusvaltuutetun eriävä mielipide, s. 42). Pieni osa yhteydenotoista johtaa esitutkintailmoitukseen.

Vaikuttaa siis 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. Etenkin työsuojeluviranomaisten ja yhdenvertaisuusvaltuutetun päällekkäisen toimivallan mahdollisia ongelmia on alatyöryhmän ehdotuksessa kohtuuttomasti paisuteltu. 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.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta pitää ehdotuksen suurimpana puutteena sitä, ettei siinä ehdoteta sen paremmin yhdenvertaisuusvaltuutetulle kuin yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnallekaan toimivaltaa työelämäkysymyksissä yhdenvertaisuuslain soveltamisalalla, vaikka tähän 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.)

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsookin, että työryhmän ehdottama malli yhdenvertaisuusvaltuutetun asemasta ja toimivallasta työelämän syrjinnän valvomisessa tekisi valtuutetusta työsuojeluviranomaisille alisteisen apuviranomaisen ja heikentäisi yhdenvertaisuusvaltuutetun itsenäistä ja riippumatonta asemaa.

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, ei vastaavan toimivallan rajaamiselle pois yhdenvertaisuuslain soveltamisalalla yhdenvertaisuusvaltuutetulta ei ole hyväksyttäviä perusteita.

Työryhmän esityksessä kuvataan haasteiksi tai ongelmaksi useita sellaisia tilanteita ja päällekkäisyyksiä, joita sisältyy jo nykyisen yhdenvertaisuuslain soveltamiseen, mutta jotka eivät lautakunnan mielestä ole käytännössä muodostuneet ongelmaksi. Alatyöryhmän ehdotuksessa kuvaillaan ongelmaksi muun muassa sitä, että saman työpaikan työntekijöistä osa voisi viedä asiansa työsuojeluviranomaisen ja osa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tutkittavaksi ja kumpikin voisi antaa työnantajaa velvoittavan päätöksen samoissa asiakysymyksissä. Vastaavanlainen mahdollisuus sisältyy jo nykyisen yhdenvertaisuuslain mukaiseen menettelyyn. Saavutettavuutta ja esteettömyyttä koskevissa asioissa samaan esteellisyyteen, siis vaikkapa palveluiden tarjoamiseen niin, että liikkumiseensa pyörätuolia tarvitsevan ei ole mahdollista saada yleisesti tarjolla olevaa palvelua, voi osa pyörätuolin käyttäjistä viedä asian rikosasiana poliisitutkintaan, osa siviilikanteena käräjäoikeuteen ja osa lautakunnan käsiteltäväksi ja osa yhdenvertaisuusvaltuutetun tutkittavaksi. Silloin useat eri viranomaiset voivat antaa samoissa asiakysymyksissä oikeudellisesti samaa vastaajaa koskevan velvoittavan päätöksen. Käytännössä tällaisia tilanteita ei kuitenkaan ole esiintynyt.

Alatyöryhmän esityksessä on esitetty myös huoli siitä, että jos yhdenvertaisuusvaltuutetulla tai yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla olisi toimivalta käsitellä työelämäasioita, saattaisi vakavia rikosoikeudelliset tunnusmerkistöt täyttäviä työsyrjintätapauksia jäädä ilmoittamatta poliisille, vaikka sekä valtuutetun että lautakunnan käsittelemissä asioissa voi olla kysymys myös syrjintärikoksesta. Lautakunta kuitenkin katsoo, että edellä kuvattu huolenaihe voidaan eliminoida säätämällä laissa valtuutetulle ja lautakunnalle velvollisuus hankkia työsuojeluviranomaisen lausunto käsittelemissään asioissa. Kun työsuojeluviranomainen saisi tällä tavoin aina systemaattisesti tietoonsa kaikki valtuutetun ja lautakunnan käsittelemät työelämätapaukset, työsuojeluviranomainen voisi kussakin asiassa arvioida tarpeen ilmoittaa asia poliisille esitutkintaa varten.

Edellä kuvatun valossa vaikuttaakin siltä, että alatyöryhmä ei ole asianmukaisesti ja riittävästi selvittänyt ja arvioinut sellaisia toteutettavissa olevia sääntelyvaihtoehtoja, joilla valtuutetun ja lautakunnan toimivalta työelämässä saataisiin asianmukaisesti sovitettua nykyisiin valvontamekanismeihin.

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.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta pitääkin edellä esitetyn perusteella oikeusministeriön ja yhdenvertaisuusvaltuutetun eriävissä mielipiteissä esitettyjä muutosehdotuksia hyvin perusteltuina ja kannatettavina.

Työnantajan velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta (7 §)

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

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta pitää ehdotusta hyvin perusteltuna ja tarpeellisena.

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

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta pitää ehdotusta hyvin perusteltuna ja tarpeellisena.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävät ja toimivalta (19 §)

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

Ehdotus on riittämätön, koska siinä ei ehdoteta yhdenvertaisuusvaltuutetulle toimivaltaa valvoa syrjintää työelämässä.

Lisäksi toisin kuin ehdotuksessa esitetään, yhdenvertaisuusvaltuutetulla tulisi olla itsenäinen mahdollisuus perustellun kannanoton antamiseen myös työelämäasioissa.

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

Ehdotus on sinänsä kannatettava. Samalla tulee kuitenkin ottaa huomioon, että valtuutettu saattaa avustaa asianomistajaa, eikä voisi silloin toimia samassa asiassa asiantuntijana.

Työsuojeluviranomaisten tehtävät ja toimivalta (22 §)

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

Ehdotus laajentaisi työsuojeluviranomaisen valvontavaltaa. Samalla se kuitenkin siirtäisi laajennuksen piiriin kuuluvat asiat pois yhdenvertaisuusvaltuutetun ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivallasta. Tämän takia ehdotusta ei voi pitää oikeansuuntaisena, ellei samalla anneta yhdenvertaisuusvaltuutetulle ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle toimivaltaa työelämäasioissa.

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

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta pitää ehdotusta tarpeellisena, mutta riittämättömänä, koska yhdenvertaisuusvaltuutetulle ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle ei ehdoteta toimivaltaa työelämäasioissa.

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

Ehdotus merkitsisi uutta tehtävää yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Toisen viranomaisen apuna toimiminen merkitsee alisteista asemaa suhteessa avustettavaan viranomaiseen. Sinänsä ehdotettu muutos liittää yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan työelämävalvontaan, mutta kun lopullisen päätöksen asiassa tekee työsuojeluviranomainen, ei ehdotettu menettely ole riittävä, vaan valtuutetulla tulisi olla tässä yhteistyössä tasavertainen ja itsenäinen asema. Ehdotuksessa itsenäisen ja riippumattoman viranomaisen toimivalta sidotaan ministeriön suorassa ohjauksessa olevaan viranomaiseen, vaikka valtuutetun itsenäistä valvontavaltaa työelämäasioissa pitäisi lisätä.

Mitä mieltä olette työsuojeluviranomaisen tiedonvälitykseen liittyvistä ehdotuksista?

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta pitää ehdotusta erittäin tarpeellisena, kun edes tämän uudistuksen valmisteluun asetettu alatyöryhmä ei näytä saaneen työnsä kannalta riittäviä ja oleellisia tietoja työsuojeluviranomaisilta. Ehdotuksia tulisi kuitenkin täsmentää niin, että siihen lisätään laatuvaatimus työsuojeluviranomaisen jakaman tiedon riittävyydestä ja oleellisuudesta.

Kehotusmenettelyn laajentaminen (työsuojelun valvontalaki 13 §)

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta pitää ehdotusta tarpeellisena.

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

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta pitää ehdotusta perusteltuna ja tarpeellisena. Ehdotus on kuitenkin riittämätön siltä osin kuin yhdenvertaisuusvaltuutetulle ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle ei ehdoteta toimivaltaa työelämäasioissa. Lisäksi yhdenvertaisuussuunnitelman päivittämiselle tulisi asettaa määräaika tasa-arvolain tapaan. Suunnitteluvelvoitteen henkilömäärän alaraja olisi myös perusteltua laskea 20 työntekijään.

Vaihtoehtoiset ratkaisut

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

Kuten edellä on jo tuotu esiin, alatyöryhmän ehdotuksessa huolina ja ongelmina pidetyt seikat eivät lautakunnan käsityksen mukaan ole käytännössä osoittautuneet sellaisiksi.

Lautakunta muistuttaa tässä yhteydessä yhtäältä siitä, että 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.

Lautakunta huomauttaa edelleen siitä, että vastaavia päällekkäisyyksiä ja rinnakkaisuuksia sisältyy useiden viranomaisten ja laillisuusvalvojien toimintaan ylimpien laillisuusvalvojien (Oka ja EOA) toiminnasta alkaen, ja että 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.

Koska työsuojeluviranomaisilla on kuitenkin toimivalta antaa oikeudellisesti velvoittavia päätöksiä, työsuojeluviranomaiselle olisi perusteltua säätää velvollisuus pyytää yhdenvertaisuusvaltuutetulta lausunto käsittelemässään työsyrjintäasiassa. Vastaavasti yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulisi säätää velvollisuus tai ainakin oikeus pyytää työsuojeluviranomaiselta lausunto käsittelemässään työsyrjintäasiassa. Sitä, että valtuutetulla olisi harkintavalta, eikä velvollisuus lausunnon pyytämiseen, perustelisi se, ettei valtuutetulla ole toimivaltaa antaa oikeudellisesti sitovia ratkaisuja. Siinäkin tapauksessa valtuutetulle voitaisiin kuitenkin säätää velvollisuus ilmoittaa työsuojeluviranomaisille käsittelemästään työelämän syrjintäasiasta, jolloin työsuojeluviranomainen saisi aina tiedon kaikista valtuutetun käsittelemistä työelämän syrjintätapauksista.

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

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että lautakunnalla tulisi olla yleinen toimivalta työelämäasioissa, vaikka joitakin rajauksia saattaakin olla syytä harkita. Ottaen huomioon lautakunnan niukat resurssit ja irtisanomisasioissa vakiintuneesti järjestetty ja kohtuullisesti toimiva oikeusturva, niitä ei ole kuitenkaan välttämätöntä liittää yhdenvertaisuuslain uudistuksen tässä vaiheessa kuulumaan lautakunnan toimivaltaan.

Vaikutusarvioinnit

Yleiset huomionne esityksen arvioiduista vaikutuksista

Esitetyt muutokset ovat niin vähäisiä, ettei niillä voida katsoa olevan merkittäviä vaikutuksia.

Huomionne taloudellisista vaikutuksista

Esitetyt muutokset ovat niin vähäisiä, ettei niillä voida katsoa olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.

Huomionne vaikutuksista viranomaisten toimintaan

Esitys lisäisi työsuojeluviranomaisten ja yhdenvertaisuusvaltuutetun yhteistyötä ja työsuojeluviranomaisten apuna toimiminen merkitsisi uutta tehtävää yhdenvertaisuusvaltuutetulle.

Huomionne yhteiskunnallisista vaikutuksista

Esitetyt muutokset ovat niin vähäisiä, ettei niillä voida katsoa olevan merkittäviä yhteiskunnallisia vaikutuksia.

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

Asian ovat päättäneet Tuomas Ojanen (puheenjohtaja), Merja Heikkonen, Paula Ilveskivi, Husein Muhammed ja Niina Mäntylä. Asian esittelijä Juhani Kortteinen.

Puheenjohtaja

Tuomas Ojanen

Esittelijä

Juhani Kortteinen