OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto **Asiantuntijalausunto**

Neuvotteleva virkamies Jasmiina Jokinen 13.10.2022

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Oikeusministeriön lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksestä edukunnalle laiksi yhdenvertaisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 148/2022 vp) sekä lakialoitteesta LA 42/2020 vp

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä laiksi yhdenvertaisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 148/2022 vp).

Oikeusministeriölle on ilmoitettu, että asian käsittelyyn on yhdistetty lakialoite LA 42/2020 vp laiksi yhdenvertaisuuslain 15 §:n muuttamisesta, mistä on mahdollista lausua hallituksen esityksen kuulemisen tai kirjallisen lausunnon yhteydessä. Oikeusministeriön kommentit lakialoitteeseen ovat lausunnon kohdassa 4.

1 Hallituksen esityksen tausta ja valmistelu

Hallituksen esitys perustuu pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman kirjauksiin, joiden mukaan hallituskaudella toteutetaan yhdenvertaisuuslain osittaisuudistus ja säädetään velvoittavista tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmista myös varhaiskasvatuksessa.

Yhdenvertaisuuslain uudistamisen tueksi toteutettiin yhdenvertaisuuslain toimivuutta tarkasteleva VN TEAS- hanke, jonka tulokset julkaistiin 25.11.2020 julkaisussa Aidosti yhdenvertaiset – yhdenvertaisuuslain arviointihankkeen tulokset (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:50).

Oikeusministeriö asetti 4.6.2021 yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen valmistelua varten työryhmän sekä erityisesti työsyrjintään liittyviä kysymyksiä varten alajaoston. Työryhmän työtä johti oikeusministeriö ja työelämäkysymyksiin keskittynyttä alajaostoa työ- ja elinkeinoministeriö. Oikeusministeriön johtamassa

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

työryhmässä olivat edustajat yhdenvertaisuusvaltuutetulta, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta, oikeusministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä opetus- ja kulttuuriministeriöstä. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriöstä oli vammaisasioiden asiantuntijajäsen. Työelämäkysymysten käsittelyä varten perustetussa alajaostossa olivat edustettuina Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK ry, STTK ry, Akava ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Suomen Yrittäjät ry, Kunnallinen työmarkkinalaitos, yhdenvertaisuusvaltuutettu, sosiaali- ja terveysministeriö, työ-ja elinkeinoministeriö ja oikeusministeriö. Lisäksi pysyvinä asiantuntijoina olivat valtion työmarkkinalaitoksen ja Kirkon työmarkkinalaitoksen edustajat. Työryhmä ja alajaosto valmistelivat omat erilliset mietintönsä, joista pyydettiin lausuntoja keväällä 2022. Tämän jälkeen jatkovalmistelu toteutettiin virkatyönä oikeusministeriön johdolla, yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa.

2 Hallituksen esityksen keskeiset ehdotukset

Hallituksen esityksessä esitetään useita muutoksia yhdenvertaisuuslakiin (1325/2014), yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annettuun lakiin (1327/2014), yhdenvertaisuusvaltuutetusta annettuun lakiin (1326/2014) ja työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annettuun lakiin (44/2006). Lakien ehdotetaan tulevan voimaan 1.6.2023.

2.1 Yhdenvertaisuuden edistäminen ja yhdenvertaisuussuunnittelu varhaiskasvatuksessa

Esityksen mukaan yhdenvertaisuuslain mukainen yhdenvertaisuussuunnittelu ja velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta laajenisivat koskemaan myös varhaiskasvatuksen järjestäjiä ja palveluntuottajia toimipaikkakohtaisesti. Velvollisuus koskisi sekä julkista että yksityistä varhaiskasvatusta. Ehdotuksen mukaan varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan olisi arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Jokaisessa varhaiskasvatuksen toimipaikassa tulisi laatia toimipaikkakohtainen yhdenvertaisuussuunnitelma. Yhdenvertaisuussuunnitelma olisi laadittava yhteistyössä henkilöstön kanssa. Lisäksi lapsille ja heidän huoltajilleen tulisi varata mahdollisuus tulla kuulluiksi edistämistoimenpiteistä. Lapset voitaisiin myös ottaa mukaan suunnitelman laatimiseen lasten ikä ja kehitys huomioon ottaen osana päiväkodin tai muun varhaiskasvatuksen toimintamuodon toimintaa.

Ehdotuksen mukaan kunta vastaisi siitä, että sen alueella toimiville perhepäivähoidon ja kunnallisen avoimen varhaiskasvatuksen toimijoille laaditaan toimipaikkakohtaisen suunnitelman sijaan yhteistyössä näiden toimijoiden kanssa yhteiset yhdenvertaisuussuunnitelmat. Koska kyseiset toimijat voivat olla hyvin pieniä, on kunnalla suurempi vastuu yhdenvertaisuussuunnitelman laatimisesta. Olisi tarkoituksenmukaista, että yhdenvertaisuussuunnitelmat laadittaisiin erikseen perhepäivähoidon toimijoille ja erikseen kunnallisen avoimen varhaiskasvatustoiminnan toimijoille, kuitenkin kaikille samanlaisille toimijoille yhteisesti.

2.2 Yhdenvertaisuuslain valvonta työelämässä

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaa ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan yhdenvertaisuuslain valvontaa myös työelämässä. Näin yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi myös työelämää koskevissa tapauksissa selvittää syrjintäepäilyä ja antaa perustellun kannanoton yhdenvertaisuuslain vastaisen menettelyn ennaltaehkäisemiseksi tai sellaisen jatkamisen tai uusimisen estämiseksi. Muutoksen myötä yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivalta työelämässä vastaisi pitkälti valtuutetun toimivaltaa muilla elämänalueilla. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivallan laajentuessa tehtäisiin lisäksi tarpeelliset muutokset yhdenvertaisuusvaltuutetusta annettuun lakiin koskien valtuutetun tiedonsaantioikeuksia ja tarkastusoikeutta.

Nykyisin yhdenvertaisuuslain noudattamista työsuhteessa ja julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa sekä työharjoittelussa ja muussa vastaavassa toiminnassa työpaikalla sekä työhönotossa valvovat työsuojeluviranomaiset. Ehdotuksella ei puututtaisi työsuojeluviranomaisten toimivaltaan yhdenvertaisuuslain valvonnassa, vaan jatkossa sekä yhdenvertaisuusvaltuutettu että työsuojeluviranomaiset valvoisivat yhdenvertaisuuslain noudattamista työelämässä. Molemmat viranomaiset olisivat valvontatoimessaan itsenäisiä ja voisivat käyttää laissa niille säädettyjä valvontakeinoja. Valvontaviranomaisten keskinäinen yhteistyö olisi tärkeää, jotta voidaan huolehtia syrjintäepäilyjen tarkoituksenmukaisesta selvittämisestä ja esimerkiksi minimoida riskit saman asian käsittelystä kahdessa eri viranomaisessa.

Työsuojeluviranomaisen valvontatoimivallan rajaa ehdotetaan täsmennettäväksi niin, että työsuojeluviranomaisen toimivalta koskisi jatkossa työelämää. Työsuojeluviranomaisella olisi toimivalta valvoa työ- ja virkasuhteisen työn lisäksi sellaisia työntekotilanteita, jotka tapahtuvat samankaltaisissa olosuhteissa kuin työ- ja virkasuhteessa tapahtuva työnteko, kuten oppilaiden ja opiskelijoiden työskentely työpaikalla, työvoimapoliittiseen toimenpiteeseen osallistuvan henkilön työskentely työpaikalla sekä ammatillisena kuntoutuksena järjestettävä työpaikkakuntoutus. Sen sijaan työsuojeluviranomaisen työelämän valvontaan eivät kuuluisi sellaiset avointen työmarkkinoiden ulkopuoliset työtilanteet, jotka luonteeltaan poikkeavat merkittävästi työntekijäasemassa tehtävästä työstä, kuten esimerkiksi työtoiminta, jota tehdään sosiaalihuollon palvelun asiakkaana ja johon sovelletaan lakia sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista. On arvioitu, että yhdenvertaisuusvaltuutetulla ja lautakunnalla on paremmat edellytykset valvoa tällaista toimintaa.

Esityksessä myös ehdotetaan, että työsuojeluviranomainen voisi antaa työnantajalle kehotuksen velvollisuudesta arvioida ja edistää työpaikan yhdenvertaisuutta. Jos työnantaja ei noudata kehotusta, voi työsuojeluviranomainen tehdä velvoittavan päätöksen asiassa. Nykyisin kehotus voidaan antaa työnantajan velvollisuudesta laatia yhdenvertaisuussuunnitelma.

2.3 Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaa koskevat muutokset

Esityksessä ehdotetaan, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voisi suosittaa hyvityksen maksamista syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutuneelle. Kyse ei olisi osapuolia sitovasta päätöksestä. Lisäksi esitetään, että hyvityksen vaatimiselle asetetun määräajan kuluminen katkeaisi siksi ajaksi, kun asia on yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltävänä. Muutos estäisi tilanteet, joissa määräaika hyvityksen vaatimiselle kuluisi umpeen lautakunnan käsittelyn aikana. Tämä voisi edistää yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan hyödyntämistä matalan kynnyksen oikeussuojaelimenä.

Lisäksi ehdotetaan, että yhdenvertaisuusvaltuutettu ja yhdenvertaisuutta edistävä yhteisö voisi viedä lautakuntaan myös sellaisen asian, jossa ei voida yksilöidä yksittäistä asianomistajaa. Näin voitaisiin puuttua myös sellaiseen syrjintään, joka kohdistuu yksittäisen henkilön sijasta laajemmin ihmisryhmään. Muutos liittyisi olennaisesti häirinnän määritelmän tarkentamiseen (lausunnon kohta 2.4), sillä häirintä on yksi sellainen syrjinnän muoto, jonka on havaittu voivan kohdistua yksilöiden lisäksi myös ihmisryhmään.

Ehdotuksen mukaan lautakunta voisi antaa lausunnon paitsi lain tulkinnan, myös lain tavoitteiden kannalta merkittävästä asiasta. Lisäksi ehdotetaan muutoksia eräisiin yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain säännöksiin koskien lautakunnan organisaatiota ja menettelyä, muun muassa koskien ratkaisukokoonpanoja, jäsenten sidonnaisuusilmoituksia ja yli kaksi vuotta vanhan asian jättämistä tutkimatta.

2.3.1 Valmistelun kuluessa esitettyjä vaihtoehtoja lautakuntaa koskien

Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen yhteydessä useat toimijat ovat ehdottaneet, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivaltaa laajennettaisiin koskemaan myös yhdenvertaisuuslain mukaisia työelämän syrjintätapauksia. Tällöin lautakunta voisi ratkaista myös sellaisia työsyrjintätapauksia, joissa sovelletaan yhdenvertaisuuslakia, ja esimerkiksi kieltää jatkamasta tai uusimasta syrjintää. Nykyisin lautakunta voi käsitellä tällaisia asioita naisten ja miesten tasa-arvosta annetun lain (609/1986) eli tasa-arvolain, muttei yhdenvertaisuuslain soveltamisalalla. Muutoksella voisi olla myönteisiä vaikutuksia erityisesti syrjinnän uhrin oikeussuojaan. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivallan laajentamista työelämään on kuitenkin yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen yhteydessä ehditty selvittää vain lyhyesti. Koska lautakunta voi antaa sitovia päätöksiä, edellyttäisi lautakuntamenettelyn laajentaminen yhdenvertaisuuslain mukaisiin työelämäasioihin selvitystä muun muassa lautakuntamenettelyn tarkoituksenmukaisesta suhteesta muihin menettelyihin. Lautakunnan toimivallan ulottaminen työelämäkysymyksiin edellyttäisikin syvällisempää selvittämistä ja vaikutusarviointia, kuin mitä yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen yhteydessä on tehty. Asiaa olisi kuitenkin tärkeää selvittää jatkossa.

Valmistelun aikana on tarkasteltu myös vaihtoehtoa, jonka mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voisi tehdä osapuolia sitovia päätöksiä hyvityksen maksamisesta. Hyvityksen määrääminen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa voisi vahvistaa syrjintää tai vastatoimia epäilevän henkilön pääsyä tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja vahvistaa tämän oikeusturvaa. Toisaalta hyvityksen määrääminen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa poikkeaisi voimakkaasti siitä, millaisia tehtäviä nykyisin erilaisilla lautakunnilla on, ja missä toimielimissä yleensä ratkaistaan erilaisia korvausvaatimuksia. Ratkaisu saattaisi olla ongelmallinen perustuslain tuomiovallan käyttöä ja tuomioistuinlinjoja koskevien säännösten kannalta. Lisäksi ratkaisu edellyttäisi tarkempaa selvittämistä muun muassa lautakunnan ja tuomioistuinten välisen tarkoituksenmukaisen toimivallanjaon sekä muutoksesta aiheutuvien vaikutusten osalta. Hyvityksen määrääminen lautakunnassa olisikin sillä tavoin periaatteellisesti merkittävä muutos, että se vaatisi laajempaa arviointia ja valmistelua kuin mikä on ollut mahdollista yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen yhteydessä.

2.4 Häirinnän määritelmä ja velvollisuus puuttua häirintään

Esityksessä ehdotetaan, että yhdenvertaisuuslain 14 §:n säännöstä häirinnästä muutetaan siten, että lain säännöksestä ilmenee, että häirintä voi kohdistua yksilön lisäksi myös ihmisryhmään. Muutos vastaisi sanamuodoltaan kumotun yhdenvertaisuuslain sanamuotoa sekä voimassa olevan yhdenvertaisuuslain perusteluja.

Lisäksi ehdotetaan yhdenvertaisuuslain 14 §:ään uutta 3 momenttia, jonka mukaan varhaiskasvatuksen ja koulutuksen järjestäjän menettely olisi syrjintää, jos ne laiminlöisivät ryhtyä käytettävissään oleviin toimiin puuttua tiedossaan olevaan lapsen, oppilaaseen tai opiskelijan kohdistuvaan häirintään toimipaikassa, koulussa, oppilaitoksessa tai muualla varhaiskasvatuksen järjestäjän, palveluntuottajan tai koulutuksen järjestäjän järjestämässä tilaisuudessa tai toiminnassa. Nykyisin yhdenvertaisuuslaissa on vastaava säännös koskien työnantajan velvoitetta puuttua tiedossaan olevaan häirintään.

2.5 Kohtuullisia mukautuksia koskevat muutokset

Esityksessä ehdotetaan kahta muutosta yhdenvertaisuuslain 15 §:ään koskien kohtuullisia mukautuksia vammaisten ihmisten yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi. Ensinnäkin ehdotetaan tarkennettavaksi pykälän 1 momenttia siten, että velvollisuus tehdä kohtuullisia mukautuksia voisi koskea myös viranomaisen palvelun sisältöä, eli käytännössä ennen kaikkea viranomaisen palvelun järjestämistapaa. Nykyisen lain muotoilua on pidetty suppeana eikä sen ole katsottu vastaavan vammaisyleissopimuksen sisältöä. Oikeuskäytännössä on kuitenkin katsottu, että esimerkiksi kaupungin olisi tullut myöntää lapselle maksuton koulukuljetus muuhun ala-asteen kouluun kuin lähikouluun yhdenvertaisuuslain 15 §:ssä tarkoitettuna kohtuullisena mukautuksena (KHO:2020:60). Kohtuullisten mukautusten luonne huomioiden niiden on arvioitu tulevan ensisijaisesti huomioitaviksi niissä viranomaisen palveluissa, joissa yksilöllisiä

tarpeita lähtökohtaisesti ei ole huomioitu, vaan yleisiä palveluita on tarpeen mukauttaa vammaisille henkilöille sopiviksi.

Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi pykälän 2 momentin sanamuotoa lisäämällä siihen sana ”ensisijaisesti”. Uuden sanamuodon mukaan mukautusten kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan ensisijaisesti huomioon vammaisen henkilön tarpeet, ja lisäksi 1 momentissa tarkoitetun toimijan koko, taloudellinen asema, toiminnan luonne ja laajuus sekä mukautusten arvioidut kustannukset ja mukautuksia varten saatavissa oleva tuki. Jo nykyisin laissa mainitut kriteerit kohtuullisuuden arvioinnille liittyen velvoitteen kohteena olevaan toimijaan pysyisivät siis edelleen voimassa. Muutos liittyy vammaisyleissopimukseen sekä vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean yleiskommenttiin numero 6, joka ohjaa arvioimaan mukautusten kohtuullisuutta ensin vammaisen henkilön oikeuksien toteutumisen kannalta, ja tämän jälkeen tarkastelemaan, ovatko mukautukset kohtuuttomia velvoitteen kohteena olevan toimijan kannalta. Esimerkiksi korkein hallinto-oikeus on arvioinut mukautusten kohtuullisuutta tällä tavoin lentoyhtiötä koskevassa tuoreessa ratkaisussaan KHO:2021:189.

Esitystä valmisteltaessa on tuotu esiin myös muita muutosehdotuksia liittyen vammaisten henkilöiden oikeuksiin, kuten esteettömyyden ja saavutettavuuden laiminlyönnin määrittely syrjinnäksi sekä kaikille sopivasta suunnittelusta säätäminen yhdenvertaisuuslaissa. Työryhmän toimeksiannon ja asetetun kokoonpanon puitteissa näitä ehdotuksia ei ole kuitenkaan ollut mahdollisuutta arvioida tarkemmin.

2.6 Yhdenvertaisuuden edistäminen

Yhdenvertaisuuslain 5 § 1 momenttiin ja 6 § 1 momenttiin koskien viranomaisen ja koulutuksen järjestäjän yhdenvertaisuuden edistämisen velvoitetta ehdotetaan lisättäväksi maininta edellytyksestä arvioida toiminnan vaikutuksia eri väestöryhmiin. Lisäys konkretisoisi toimijoiden velvoitetta arvioida yhdenvertaisuutta. Nykyisen yhdenvertaisuuslain esitöissä todetaan, että viranomaisen yhdenvertaisuusarvioinnin ”tulisi kohdistua mahdollisuuksien mukaan siihen, miten yhdenvertaisuusnäkökulma on otettu huomioon viranomaisen tehtäviin kuuluvien toimintojen järjestämisessä samoin kuin siihen, miten sen toiminta on tosiasiallisesti vaikuttanut syrjinnän vaarassa olevien ryhmien asemaan” (HE 19/2014 vp, s. 61).

Yhdenvertaisuuslain 7 §:n 1 momenttia koskien yhdenvertaisuuden edistämisvelvoitetta työelämässä ehdotetaan täsmennettäväksi ensinnäkin siten, että työnantajan tulisi huomioida eri syrjintäperusteet arvioidessaan yhdenvertaisuuden toteutumista työpaikalla. Eri syrjintäperusteiden huomioon ottamisella tarkoitettaisiin sitä, että tunnistetaan, mitkä syrjintäperusteet ovat kyseisellä työpaikalla yhdenvertaisuuden toteutumisen näkökulmasta merkityksellisiä. Kaikilla työpaikoilla ei olisi tarvetta toteuttaa edistämistoimenpiteitä kaikkien syrjintäperusteiden osalta. Lisäksi 1 momenttia ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että yhdenvertaisuuden toteutumista tulisi arvioida myös työhönotossa.

Lisäksi ehdotetaan lain 7 §:n 2 momenttiin koskien työpaikan yhdenvertaisuussuunnitelmaa lisättäväksi maininta siitä, että suunnitelman tulisi sisältää myös yhdenvertaisuuden arvioinnin johtopäätökset. Ehdotuksen tarkoituksena on tehostaa valvovan viranomaisen mahdollisuuksia arvioida, koskeeko yhdenvertaisuussuunnitelma työpaikan merkityksellisiä syrjintäperusteita ja sisältääkö suunnitelma ne edistämistoimenpiteet, jotka ovat tarpeen työpaikan yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksen mukaan asian voisi viedä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan ilman yksilöityä asianomistajaa ja hyvitysvaatimuksen määräaika katkeaisi lautakuntakäsittelyn ajaksi. Muutosten arvioidaan lisäävän lautakuntaan saapuvien hakemusten määrää ja edellyttävän lautakunnan resurssien kasvattamista yhteensä yhdellä (1) henkilötyövuodella (90 000 euroa vuodessa). Vuoden 2023 osalta lisääntyneet kulut olisivat pienemmät, noin 53 000 euroa, koska lainmuutosten ehdotetaan tulevan voimaan vasta kesäkuussa.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontatoimivallan laajenemisen työelämäasioihin edellyttäisi valtuutetun resurssien kasvattamista neljällä henkilötyövuodella. Yhdenvertaisuussuunnittelun ja edistämistehtävän valvominen varhaiskasvatuksessa sekä muut yhdenvertaisuusvaltuutetun työmäärään vaikuttavat muutokset edellyttäisivät yhteensä yhden henkilötyövuoden lisäystä valtuutetun resursseissa. Yhteensä muutokset edellyttäisivät yhdenvertaisuusvaltuutetun resurssien kasvattamista viidellä henkilötyövuodella (a 90 000 euroa) eli 450 000 eurolla vuosittain. Vuoden 2023 osalta kulut olisivat kuitenkin pienemmät, noin 263 000 euroa.

Velvoitteesta laatia toimipaikkakohtaiset yhdenvertaisuussuunnitelmat päiväkotien toimipaikoissa aiheutuisi kustannuksia erityisesti kunnille, sillä kunnat ovat merkittävin varhaiskasvatuksen järjestäjä. Lisäksi kustannuksia aiheutuisi yhteisten suunnitelmien laatimisesta avoimen varhaiskasvatuksen ja perhepäivähoidon toimijoille. Kustannukset on laskettu yhteisesti yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmille ja katsottu, että suunnitelmat käytännössä laaditaan yhdessä. Kustannusten arvioinnissa on lähdetty oletuksesta, että syntyvät kulut aiheutuvat varsinaisesta yhdenvertaisuussuunnitelman laatimistyöstä sekä suunnitelman päivittämisestä. Suunnitelmat laaditaan ensimmäistä kertaa vuonna 2023 ja tämän jälkeen suunnitelmia päivitettäisiin. Kunnille aiheutuvat kustannukset olisivat vuonna 2023 yhteensä noin 376 000 euroa, josta yhdenvertaisuussuunnittelun osuus olisi puolet eli noin 188 000 euroa. Vuoden 2023 jälkeen kustannusten arvioidaan olevan noin kolmasosa vuoden 2023 kustannuksista vuosittain, koska tasa-arvosuunnitelma tulee päivittää 1-3 vuoden välein. Kustannukset esitetään korvattaviksi kuntien peruspalvelujen valtionosuuden kautta.

Esityksestä kunnille, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle sekä yhdenvertaisuusvaltuutetulle aiheutuvat taloudelliset vaikutukset on huomioitu valtion vuoden 2023 talousarvioesityksessä.

Yhdenvertaisuuden arvioinnin johtopäätösten sisällyttämisestä työpaikan yhdenvertaisuussuunnitelmaan voisi aiheutua vähintään 30 henkilöä työllistäville yrityksille vähäisiä kustannuksia. Arvioinnin johtopäätösten kirjaaminen yhdenvertaisuussuunnitelmaan veisi arviolta 2 tuntia työaikaa työnantajan edustajalta. Muutoksen on arvioitu aiheuttavan yrityskentälle yhteensä noin 0,6 miljoonan euron kertaluonteisen hallinnollisen taakan, sekä vähäistä hallinnollista taakkaa työnantajille yhdenvertaisuussuunnitelmaa päivitettäessä.

3.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Yhdenvertaisuussuunnittelun velvoitteen laajenemisen varhaiskasvatukseen vaikuttaisi myönteisesti erityisesti heikoimmassa asemassa olevien lasten ja lapsiperheiden asemaan. Yhdenvertaisuussuunnittelu torjuu parhaimmillaan syrjintää ja auttaa huomaamaan syrjiviä asenteita ja rakenteita helpommin. Se myös muun muassa tukee henkilökunnan mahdollisuuksia ottaa lasten tilanteet huomioon ja kiinnittäisi henkilökunnan huomion aktiiviseen yhdenvertaisuuden edistämiseen ja toteuttamiseen.

Häirintään puuttumista koskevan velvoitteen kirjaaminen lakiin selventäisi varhaiskasvatuksen ja koulutuksen järjestäjän vastuuta häirintätapauksissa. Häirintään puuttuminen nykyistä selkeämmin edistäisi lasten ja nuorten terveyttä ja hyvinvointia ja parantaisi ihmissuhteita kouluissa ja oppilaitoksissa.

Kohtuullisia muutoksia koskevat muutokset edistäisivät vammaisten henkilöiden oikeuksia. Kohtuulliset mukautukset koskevat myös tavaroita ja palveluita tarjoavia yrityksiä, minkä vuoksi mukautusten kohtuullisuuden arviointiin liittyvä muutos voi vaikuttaa myös näihin yrityksiin.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontatoimivallan laajentaminen työelämään voisi edistää syrjintäasioiden ilmituloa ja siten syrjinnän uhrin oikeussuojakeinoihin pääsyä. Muutos tukisi valtuutetun tehtävää edistää sovintoa ja siten tukisi sovinnon edistämistä työelämää koskevissa syrjintätapauksissa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivallan laajentamisella työelämän syrjintä voisi saada enemmän näkyvyyttä, jolloin epäkohtiin voitaisiin puuttua tehokkaammin. Yhdenvertaisuusvaltuutetun kannanotot ja suositukset tukisivat myös työnantajien tiedonsaantia yhdenvertaisuuslaista ja sen soveltamisesta. Yhdenvertaisuusvaltuutetun edistämistehtävät voivat vaikuttaa myös asenteisiin ja toimintatapojen muuttumiseen ja siten ehkäistä syrjinnän esiintymistä työelämässä.

Myös muutokset työsuojeluviranomaisen tehtäviin ja toimivaltaan parantaisivat syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeussuojan toteutumista. Työsuojeluviranomaisen toimivaltuuksia tehostamalla voitaisiin myös puuttua nykyistä tehokkaammin tilanteisiin, joissa yhdenvertaisuus ei työpaikoilla toteudu. Tällä olisi

varoittava vaikutus, joka kannustaisi yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden varmistamiseen ja syrjintää ehkäisevään toimintaan. Myös työnantajan edistämisvelvollisuutta koskevat ehdotukset olisivat omiaan varmistamaan, ettei työpaikalla esiinny syrjintää, sekä edistämään tosiasiallista yhdenvertaisuutta.

Muutokset yhdenvertaisuusvaltuutetun ja työsuojeluviranomaisen toimivallassa voisivat estää sen, että tietty syrjintätapaus ei kuuluisi kummankaan yhdenvertaisuuslakia valvovan viranomaisen toimivaltaan tai että tietty asia joudutaan puuttuvan toimivallan vuoksi siirtämään toiseen viranomaiseen. Toisaalta on mahdollista, että kaksi viranomaista päätyisi käsittelemään samaan aikaan samaa syrjintäasiaa, tai että saman syrjintäepäilyn osalta saataisiin kaksi erilaista viranomaistulkintaa yhdenvertaisuuslain soveltamisesta. Riskiä asian samanaikaisesta käsittelystä eri viranomaisissa voitaisiin kuitenkin vähentää viranomaisten keskinäisellä tietojenvaihdolla ja yhteistyöllä. Riskiä yhdenvertaisuuslain erilaisesta tulkinnasta vähentää se, että yhdenvertaisuusvaltuutettu ja työsuojeluviranomaiset soveltaisivat samoja yhdenvertaisuuslain säännöksiä, ja lain tulkinnan ratkaisevat viime kädessä tuomioistuimet.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan antamien hyvityssuositusten käytännön vaikutus riippuisi pitkälti siitä, kuinka hyvin suosituksia noudatettaisiin. Nykyisin esimerkiksi kuluttajariitalautakunnan ratkaisusuosituksia noudatetaan noin 80 %:ssa tapauksista. Ehdotetun muutoksen vaikutuksia olisikin tärkeää seurata. Suositus hyvityksen maksamisesta korostaisi hyvityksen merkitystä syrjivän tai vastatoimien kiellon vastaisen menettelyn seurauksena ja voisi kannustaa yhdenvertaisuuslain säännöksiä rikkonutta toimijaa suorittamaan rahallista hyvitystä. Suositus voisi myös auttaa osapuolia pääsemään sovintoon esimerkiksi hyvityksen määrästä.

Hyvitysvaatimuksen esittämisen määräajan katkeaminen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsittelyn ajaksi voisi vahvistaa syrjintää epäilevän tosiasiallisia mahdollisuuksia hyödyntää lautakuntaa matalan kynnyksen oikeussuojakeinona ja siten tukisi tämän pääsyä oikeussuojakeinoihin. Kanneajan katkeamisen vuoksi hyvitystä voitaisiin vaatia tuomioistuimessa yli kahden vuoden kuluttua syrjinnän tai vastatoimien kiellon vastaisesta menettelystä, mikäli asia olisi ollut yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltävänä. Lautakuntamenettelyn kestosta kussakin tilanteessa riippuisi se, kuinka pitkäksi aikaa kanneajan kuluminen keskeytyisi.

Kun syrjintää tai vastatoimia koskevan asian voisi viedä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi ilman yksilöityä asianomistajaa, voitaisiin puuttua nykyistä tehokkaammin sellaiseen syrjintään, joka kohdistuu yksilöiden sijaan laajemmin tiettyyn ihmisryhmään. Tämä voisi edistää ihmisryhmään kohdistuvan syrjinnän näkyvyyttä yhteiskunnassa, viestiä sen moitittavuudesta sekä vähentäisi yksilölle lautakuntamenettelystä aiheutuvaa taakkaa. Muutoksella voisi olla myös syrjintää ennaltaehkäisevä vaikutus.

4 Lakialoite LA 42/2020 vp

Hallituksen esitystä käsitellään yhdessä lakialoitteen LA 42/2020 vp kanssa. Kyse on kansanedustaja Merja Mäkisalo-Ropposen (sd) lakialoitteesta, jossa ehdotetaan muutettavaksi yhdenvertaisuuslain 15 §:n muuttamista siten, että siinä nimenomaisesti todettaisiin, että pykälässä tarkoitetut kohtuulliset mukautukset tarkoittavat niin fyysisiä apuvälineitä kuin järjestelyitä, joilla tuetaan kognitiivista suoriutumista ja toimintakykyä esimerkiksi työssä. Tarkoituksena on selventää lain asettamaa velvollisuutta kohtuullisista mukautuksista ja erityisesti tämän velvollisuuden soveltamista suhteessa sellaisiin vammaisiin, joiden vamma vaikuttaa kognitiiviseen toimintakykyyn.

Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen yhteydessä on arvioitu myös kohtuullisia mukautuksia koskevaa yhdenvertaisuuslain 15 §:ää ja siihen liittyviä muutostarpeita. Esitykseen pykälään ehdotettuja muutoksia sekä valmistelun kuluessa esitettyjä muita muutostarpeita on käsitelty lausunnon kohdassa 2.5. Muutoksilla on osaltaan pyritty selventämään säännöksen sisältöä.

Yhdenvertaisuuslain 15 §:ssä tai sen esitöissä ei ole suljettu kohtuullisten mukautusten ulkopuolelle esimerkiksi tiettyjä vammaisuuden ilmenemistapoja. Lain esitöissä todetaan, että mukautusten tulee vastata vammaisen ihmisen tarpeeseen (HE 19/2014 vp, s. 80). Velvollisuutta tehdä kohtuullisia mukautuksia arvioidaan kussakin vammaista henkilöä koskevassa yksittäistapauksessa erikseen. Vammaisten henkilöiden tarpeet kussakin tilanteessa voivat olla hyvin erilaisia, ja siten kysymykseen tulevat mukautukset riippuvat kunkin yksittäistapauksen olosuhteista. Vammaisen henkilön tarpeiden lisäksi mukautusten kohtuullisuuden arvioinnissa otetaan huomioon velvoitetun toimijan koko, taloudellinen asema, toiminnan luonne ja laajuus sekä mukautusten arvioidut kustannukset ja mukautuksia varten saatavissa oleva tuki. Kohtuullisia mukautuksia koskevan säännöksen soveltamistilanteet ovat hyvin erilaisia. Tämän vuoksi säännöksen sanamuodon tarkentamiseen esitetyllä tavalla liittyy oikeusministeriön näkemyksen mukaan riski siitä, että kaikki soveltamistilanteet eivät tulisi otetuksi huomioon, jolloin jotkut tilanteet saattaisivat rajautua säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Siksi oikeusministeriö pitää parempana säilyttää lain sanamuoto tältä osin ennallaan. Mikäli käytännön soveltamistilanteissa ilmenee epäselvyyttä tai epätietoisuutta lain soveltamisesta, voidaan tähän vastata esimerkiksi neuvontaa ja ohjausta tehostamalla.