Tuomas Ojanen

18.10.2022

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

HE 148/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

LA 42/2020 vp laiksi yhdenvertaisuuslain 15 §:n muuttamisesta

Pääasiallinen sisältö ja arvion lähtökohdat

1. Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi yhdenvertaisuuslakia, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annettua lakia, yhdenvertaisuusvaltuutetusta annettua lakia ja työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojelutoiminnasta annettua lakia. Viittaan tarkemmin esityksen sisällöstä esityksestä ilmenevään toistamatta sitä tässä.
2. Lakialoitteessa on kysymys yhdenvertaisuuslain 15 §:n muuttamisesta siten, että pykälän toiseen momenttiin esitetään lisättäväksi tarkentava määritelmä siitä, että pykälässä tarkoitetut kohtuulliset mukautukset tarkoittavat niin fyysisiä apuvälineitä kuin järjestelyitä, joilla tuetaan kognitiivista suoriutumista ja toimintakykyä esimerkiksi työssä.
3. Seuraava arvioni esityksestä on yksinomaan *oikeudellinen*, tarkemmin sanoen ennen muuta *perusoikeus- ja ihmisoikeusjuridinen*. On syytä korostaa, että esitys on erittäin merkityksellinen perustuslain, Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja EU-oikeuden kannalta.
4. Esityksen oikeudellisen arvion kannalta keskeisiä lähtökohtia tuodaan esiin varsinkin esityksen jaksossa 11, jossa on tehty selkoa ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslakiin ja Suomen kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Esityksessä on muuallakin verraten runsaasti perustuslakiin, kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja EU-oikeuteen liittyvää tarkastelua (ks. erit. jaksot 2.1-2.6.4).
5. Esityksen arvion yhtenä lähtökohtana ovat eduskunnan valiokuntien kannanotot voimassa olevaa yhdenvertaisuuslakia säädettäessä vuoden 2014 valtiopäivillä. Ensinnäkin eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi tuolloin yhdenvertaisuuslain kokonaisuudistuksen taustalla olevan perustuslakivaliokunnan aiempi kannanotto (PeVL 10/2003 vp, s. 2), jossa pidettiin yhdenvertaisuuslakiin sisältyviä erotteluja ongelmallisina ja asetettiin tavoitteeksi eri syrjintäperusteiden saaminen samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin. Perustuslakivaliokunta totesi saman tavoitteen sisältyvän myös eduskunnan lausumaan, jossa edellytettiin hallituksen valmistelevan esityksen sellaiseksi yhdenvertaisuuslainsäädännöksi, jossa lähtökohtana on suomalainen perusoikeusjärjestelmä ja kaikkien

syrjintäperusteiden asettaminen samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin (EV 95/2003 vp). Perustuslakivaliokunta katsoi edelleen lausunnossaan vuoden 2014 valtiopäivillä, että esityksen samanlaisia oikeussuojakeinoja koskeva tavoite jäi lakiehdotuksessa merkittäviltä osin saavuttamatta. Valiokunta kiinnitti huomiota erityisesti siihen, että työelämäsyrjintää koskevissa asioissa yhdenvertaisuuslain noudattamista valvoisivat yhdenvertaisuusvaltuutetun sijaan työsuojeluviranomaiset. Valiokunta totesi, ettei vastaavaa rajoitusta ole tasa-arvovaltuutetun toimivallassa. Valiokunta piti työelämän yhdenvertaisuus- ja syrjintäkysymysten valvonnan jättämistä yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivallan ulkopuolelle ongelmallisena lain yhtenäisen valvonnan ja yhdenvertaisuusvaltuutetun kannalta, ottaen huomioon, että työelämä on yhdenvertaisuuslain keskeinen soveltamisalue. Perustuslakivaliokunta totesi yhdenvertaisuuslakia koskevien työelämäasioiden jäävän myös yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivallan ulkopuolelle. Valiokunta kiinnitti huomiota lautakunnan toimivallan eroihin yhdenvertaisuuslaissa ja tasa-arvolaissa ja totesi, että erot toimivallassa voivat muodostua käytännössä ongelmallisiksi erityisesti moniperusteisen syrjinnän tapausten käsittelyssä. (PeVL 31/2014 vp, s. 9-10)

6. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietinnössä voimassa olevasta yhdenvertaisuuslaista puolestaan pidettiin tuolloin ehdotettua toimivallan jakoa perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena työsuojeluviranomaisten työelämätuntemuksen ja kattavan valtakunnallisen toimipisteiden verkoston vuoksi. Valiokunta kuitenkin yhtyi perustuslakivaliokunnan kantaan valvonnan yhtenäisyyden ja erityisasiantuntemuksen turvaamisesta ja totesi pitävänsä toimivallan jakoa ongelmallisena, koska työsuojeluviranomaiset eivät ole perus- ja ihmisoikeuskysymysten asiantuntijoita, toisin kuin yhdenvertaisuusvaltuutettu. Valiokunta totesi pitävänsä tärkeänä, erityisesti moniperustaisen ja risteävän syrjinnän valvomiseksi, että eri syrjintäkysymysten yhtenäisen valvonnan turvaamiseksi työsuojeluviranomaisten, yhdenvertaisuusvaltuutetun ja tasa-arvovaltuutetun tehtävät ja toimivallan jako työelämän syrjintäkysymyksissä selvitetään. (TyVM 11/2014 vp, s. 6-7)
7. Myöhemmin työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnitti lausunnossaan valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisen selonteosta huomiota muun muassa syrjintään työelämässä sekä syrjinnän uhrin oikeussuojaan. Valiokunta totesi pitävänsä välttämättömänä, että työelämän oikeussuojaa vahvistetaan esimerkiksi yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen yhteydessä työelämän valvontaa laajentamalla. Valiokunta kiinnitti vakavaa huomiota myös syrjinnän ja häirinnän uhrien oikeusasemaan ja tähdensi uhrien oikeussuojan kehittämistä kaikilla elämänaloilla ja syrjintäperusteilla. Valiokunta piti perus- ja ihmisoikeuksien suojan kannalta uhrien suojan toteutumiseen liittyvien valvontajärjestelmien kehittämistä ensiarvoisen tärkeänä. (TyVL 2/2022 vp., s. 6-7)
8. Esityksen oikeudellisen arvion kannalta ovat huomionarvoisia niin ikään Euroopan unionin komission vuonna 2018 antama suosituksen EU-sääntelyn edellyttämiä tasa-arvoelimiä koskevista normeista (Komission suositus (EU) 2018/951), joka

koskee syrjintädirektiivin perusteella perustettuja elimiä ja sillä pyritään kaventamaan eroja eurooppalaisia tasa-arvoelimiä koskevien normien välillä. Suosituksessa esitetään tasa-arvoelinten toimeksiantoa, riippumattomuutta, tehokkuutta, saatavuutta ja koordinointia sekä niiden saavutettavuutta koskevia normeja, joilla varmistetaan, että ne voivat hoitaa tehtävänsä tehokkaasti. Suosituksessa painotetaan riippumattomien tasa-arvoelinten tärkeää tehtävää unionin lainsäädännön tehokkaan, kattavan ja johdonmukaisen täytäntöönpanon valvonnan varmistamisessa. Komissio on myöhemmin seurannut suosituksen toimeenpanoa jäsenvaltioissa ja kiinnittänyt asiaan huomiota myös kertomuksessaan rotusyrjintädirektiivin ja työsyrjintädirektiivin täytäntöönpanosta Euroopan parlamentille ja neuvostolle maaliskuussa 2021. Kertomuksessa komissio totesi olevan ehdottoman tärkeää parantaa tasa-arvoelinten näkyvyyttä ja vahvistaa niiden asemaa sekä niiden tehokasta ja riippumatonta toimintaa.

9. Lisäksi Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio (ECRI) ECRI antoi Suomea koskevan viidennen raportin vuonna 2019 (Suomea koskeva raportti (viides raportointikierros), hyväksytty 18.6.2019, dokumentti CRI(2019)38). ECRI tarkasteli raportissa muun muassa yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaa. ECRI katsoi, ettei työsuojeluviranomaisilla ole samaa asiantuntemusta syrjimättömyysasioissa kuin yhdenvertaisuusvaltuutetulla ja ettei työsuojeluhallinto ole täysin itsenäinen toimijataho. ECRI suositteli, että yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaa muutetaan niin, että valtuutetulla olisi muun muassa oikeus tutkia yksittäisiä väitettyjä työelämäsyrjintätapauksia. ECRI julkaisi 3.3.2022 päätelmät suositusten toimeenpanosta Suomessa. Päätelmissä todetaan, että suosituksia ei ole toimeenpantu Suomessa (ECRI, Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Finland, subject to interim follow-up, hyväksytty 7.12.2021, julkaistu 3.3.2022).

Arvio esityksestä

10. Esityksessä on kysymys ennen muuta yhdenvertaisuuteen ja syrjinnän kieltoon liittyvän oikeussuojan ja -turvan kehittämisestä ja parantamisesta nykyiseen lainsäädäntöön verrattuna. Esityksen oikeudellisessa arviossa on siten keskeisesti kysymys siitä, toteuttaako esitys asianmukaisesti perustuslain 6 §:n ja 22 §:n normikokonaisuudesta lainsäätäjään kohdistuvaa velvollisuutta turvata ja edistää perustuslain 6 §:n, ihmisoikeussopimusten ja EU-oikeuden yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyä sekä paneeko esitys tällä tavoin asianmukaisesti täytäntöön perustuslain 22 §:n mukaisen julkisen vallan velvollisuuden turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.
11. Nähdäkseni ehdotettu sääntely uudistaisi monessa suhteessa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolainsäädäntöä tavalla, joka nykyistä paremmin täyttäisi perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momenttien yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn, samoin kuin Euroopan unionin ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn vaatimukset. Sitä myöden esitys myös panee toimeen

voimassa olevaa lainsäädäntöä paremmin perustuslain 22 §:n mukaista julkisen vallan velvoitetta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

12. Perustuslain 6 §:n, kv. ihmisoikeussopimusten ja EU-oikeuden yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltonormien kannalta ovat erityisen myönteisiä esityksen ehdotukset yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontatoimivallan laajentamisesta työelämään, yhdenvertaisuuslain 14 §:n häirintäsäännöksen muuttamisesta siten, että lain säännöksestä ilmenee, että häirintä voi kohdistua yksilön lisäksi myös ihmisryhmään, sekä asian viemisen mahdollistaminen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan ilman nimettyä asianomistajaa.
13. Parannuksena nykyiseen oikeustilaan verrattuna voidaan edelleen pitää ehdotuksia kohtuullisten mukautusten tarkennuksista sekä työnantajan yhdenvertaisuuden edistämisvelvollisuuden ja työsuojeluviranomaisen tehtävä- ja toimivaltasääntelyn selkeytyksistä ja täsmennyksistä.
14. Samoin yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan organisaatiota ja menettelyä koskevia muutosehdotuksia voidaan pitää myönteisinä. Etenkin lautakunnan ratkaisukokoonpanoa koskevat muutosehdotukset mahdollistaisivat lautakunnan lainkäyttötoiminnan järjestämisen nykyistä tarkoituksenmukaisemmalla ja tehokkaammalla tavalla.

Ongelmakohtia

15. Perustuslain, EU-oikeuden ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaisten yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltonormien toteutumisen turvaamisen ja edistämisen kannalta esitys jää kuitenkin eräissä suhteissa riittämättömäksi, eikä se siten täysimääräisesti kykene täyttämään perustuslain 22 §:n mukaista julkisen vallan velvoitetta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.
16. Ensinnäkään esitys ei edelleenkään täytä edellä selostettuja eduskunnan perustuslakivaliokunnan sekä ECRI:n vaatimuksia eri syrjintäperusteiden asettamisesta samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin.
17. Esityksessä ehdotettavan sääntelyn mahdollisen voimaantulon jälkeenkin ongelmana olisi edelleen verraten jyrkkä erottelu työelämään liittyvien asioiden ja muiden asioiden valvonta- ja oikeussuojakeinojen välillä. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla ei olisi jatkossakaan toimivaltaa työelämän asioissa yhdenvertaisuuslain soveltamisalalla. Yksilöltä puuttuisi edelleen myös mahdollisuus saattaa asioita vireille yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa tasa-arvolain soveltamisalalla. Lisäksi yhdenvertaisuuslain 15 §:ssä ei olisi tasa-arvolain sisältämää työnantajan velvollisuutta selvityksen antamiseen kaikista syrjintäperusteista.
18. Kaiken kaikkiaan esitys ei valitettavasti tuo riittävää parannusta siihen keskeiseen ongelmaan, että voimassa oleva yhdenvertaisuuslainsäädäntö asettaa ihmisiä erilaiseen asemaan riippuen syrjintäperusteesta ilman, että tälle olisi sen paremmin esityksessä kuin muuallakaan osoitettu hyväksyttäviä perusteita perustuslain, kv. ihmisoikeussopimusten ja EU-oikeuden kannalta.

19. Esitys on edelleen myös vain pieni askel oikeaan suuntaan siltä osin kuin siinä ehdotetaan, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voisi antaa suosituksia hyvityksen maksamisesta syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutuneelle. Kyse ei siis olisi oikeudellisesti sitovasta päätöksestä, eikä suosituksen tehosteeksi voitaisi asettaa uhkasakkoa. Jos lautakunnan suositusta ei noudatettaisi, syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutuneen olisi erikseen vaadittava hyvitystä käräjäoikeudessa. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että hyvityksen vaatimiselle asetettu määräaika katkeaisi siksi ajaksi, kun asia on vireillä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa.
20. Esityksen mukaan muutos ”voisi edistää” yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan hyödyntämistä matalan kynnyksen oikeussuojaelimenä. Nähdäkseni on kuitenkin suuri riski siitä, että hyvityssuositusten antamiseen liittyvät säännösehdotukset jäävät vaille reaalista merkitystä varsinkin siltä osin kuin syrjintä tai vastatoimet johtuvat yksityisten palveluntarjoajien tai koulutuksen järjestäjien lukuun laskettavista teoista tai laiminlyönneistä. Syrjinnän uhreille kynnys tosiasiassa nostaa hyvityskanne tuomioistuimessa on kuitenkin erittäin korkealla. Esityksessä ehdotettu nykyisen lainsäädännön tapaan edelleen vain tarpeettomasti estäisi tai ainakin vaikeuttaisi syrjinnän uhria pääsemästä oikeuksiinsa.
21. Perustuslain, kv. ihmisoikeussopimusten ja EU-oikeuden näkökulmasta korostuu hyvityksen merkitys syrjinnän tai vastatoimien kiellon vastaisen menettelyn seurauksena. Toisin kuin esityksessä tuodaan esiin (ks. jakso 5.1.1), hyvityksessä ei ole kysymys vahingonkorvauksesta, mitä havainnollistaa voimassa olevan yhdenvertaisuuslain 23 §:n 2 momentti, jonka mukaan hyvityksen saaminen ei estä saamasta korvausta vahingonkorvauslain (412/1974) tai muun lain mukaan.
22. Hyvitys ei ole myöskään sanktioluontoinen hallinnollinen seuraamusmaksu, joka on perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa lausuntokäytännössä rinnastettu rikosoikeudelliseen seuraamukseen (ks. esim. PeVL 12/2019 vp ja PeVL 9/2018 vp).
23. Hallituksen esityksen jaksossa 5.1.1 esitetyt perustelut sille, miksi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta ei voisi tehdä osapuolia sitovia päätöksiä hyvityksen maksamisesta syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutuneelle, eivät ole perustuslain, kv. ihmisoikeussopimusten sekä EU-oikeuden kannalta arvioiden kestäviä. Perustuslain 6 ja 22 §:n normikokonaisuus, kv. ihmisoikeussopimusten syrjintäkieltonormit ja EU-oikeus nimenomaan perustelisivat sitä valmistelun aikana harkittua vaihtoehtoa siitä, että lautakunnalla olisi toimivalta päättää osapuolia hyvityksen maksamisesta syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutuneelle. Tässä yhteydessä on painotettava sitä, että lautakunnan hyvityspäätöksentekoa koskisivat samat prosessisäännökset kuin lautakunnan muuta päätöksentekoa (ks. yhdenvertaisuuslain 20 §:n 3 momentin mukainen kieltopäätös tai määräys ryhtyä kohtuullisessa määräajassa toimenpiteisiin yhdenvertaisuuslaissa säädettyjen velvollisuuksien täyttämiseksi taikka päätös uhkasakon asettamisesta kiellon tai määräyksen tehosteeksi). Hyvityspäätöksestä

voitaisiin myös valittaa edelleen lautakunnan muiden päätösten tapaan hallintotuomioistuimeen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

24. Esityksen mukaan hyvityspäätöstä koskevan toimivallan osoittaminen lautakunnalle ”saattaisi olla ongelmallinen perustuslain tuomiovallan käyttöä ja tuomioistuinlinjoja koskevien säännösten kannalta” (jakso 5.1.1). Perustelu ei ole kestävä jo yksin siihen nähden, että voimassa olevan, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn seuraamusmaksuja koskevan lainsäädännön mukaan esimerkiksi sellaisella viranomaisella kuin Finanssivalvonnalla on toimivalta määrätä rikosoikeudellisiin seuraamuksiin rinnastuvia sanktioluontoisia hallinnollisia seuraamusmaksuja, joissa on kuitenkin kysymys hyvityspäätöksentekoon nähden vielä huomattavasti merkittävämmästä julkisen vallan käytöstä, ja joihin siksi liittyy hyvityksiin nähden vielä korostuneemmin erilaisia oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksia (ks. esim. PeVL 12/2019 vp).
25. Tässä yhteydessä on syytä myös toistaa se jo edellä todettu seikka, että ECRI:n Suomea koskevissa kannanotoissa vuonna 2019 muun ohella todettiin, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle tulisi antaa valtuudet määrätä syrjinnän uhreille maksettavista korvauksista. ECRI totesi tämän vuoden keväällä antamissaan päätelmissä, ettei Suomi ollut pannut täytäntöön tätä suositusta.
26. Lisäksi YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen valvontaelin, ihmisoikeuskomitea, katsoi loppupäätelmissään Suomen määräaikaisraportista ongelmalliseksi sen, että syrjinnän uhri voi saada hyvitystä vain yleisissä tuomioistuimissa pitkähkön oikeusprosessin jälkeen. Ihmisoikeuskomitean mukaan Suomen olisi siksi arvioitava mahdollisuutta säätää yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle toimivallasta määrätä syrjinnän uhreille hyvitystä maksettavaksi, jotta heillä olisi käytössään riittävän nopea ja tehokas oikeussuojakeino. (CCPR/C/FIN/CO/7,Concluding observations on the seventh periodic report of Finland, 1.4.2021, kohdat 12 ja 13).
27. Kaiken kaikkiaan perustuslain 6 §:n ja 22 §:n normikokonaisuuden, kv. ihmisoikeussopimusten syrjintäkieltonormien ja EU-oikeuden kannalta on lainsäätäjälle vähintään sallittua, ellei peräti käskettyä, se, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla olisi toimivalta tehdä osapuolia sitovia päätöksiä hyvityksen maksamisesta syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutuneelle.

Arvio lakialoitteesta

28. Lakialoitteessa esitetään yhdenvertaisuuslain 15 §:n muuttamisesta siten, että pykälän toiseen momenttiin lisättäisiin tarkentava määritelmä siitä, että pykälässä tarkoitetut kohtuulliset mukautukset tarkoittavat niin fyysisiä apuvälineitä kuin järjestelyitä, joilla tuetaan kognitiivista suoriutumista ja toimintakykyä esimerkiksi työssä. Lakialoitteen mukaan aloitteen ”tarkoituksena on selventää lain asettamaa velvollisuutta kohtuullisista mukautuksista ja erityisesti tämän velvollisuuden soveltamista suhteessa sellaisiin vammaisiin, joiden vamma vaikuttaa kognitiiviseen toimintakykyyn.”

29. Lakialoitteessa esitettyä selkeyttämistä ja tarkentamista voidaan sinänsä pitää perusteltuna. Myös esityksessä ehdotetaan monessa kohdin voimassa olevaa sääntelyä selventävää ja tarkentavaa sääntelyä muun muassa juuri kohtuullisista mukautuksista säätävän 15 §:n suhteen.
30. Lakialoitteessa esitetty kohtuullisten mukautusten määritelmän tarkennus voi kuitenkin olla sikäli ongelmallinen, jos se saattaa tuottaa sellaisia e *contrario* -tulkinta- ja soveltamisratkaisuja, jotka alkavat rajoittavat kohtuullisten mukautusten alaa siitä, miten niiden pitäisi olla Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen nojalla, sellaisena kuin kohtuullisia mukautuksia koskevat vaatimukset täsmentyvät yleissopimuksen valvontaelimen, vammaisten henkilöiden komitean, tulkintakäytännössä.
31. Tästä syystä lakialoitteessa ehdotettua määritelmää pitäisi vähintäänkin kehittää vielä ennen sen hyväksymistä siihen suuntaan, että se olisi ei-tyhjentävä, esimerkinomainen määritelmänä siitä, mitä kohtuulliset mukautukset voivat muun muassa olla. Tässä yhteydessä on myös todettava, että esityksessä myös ehdotetaan 15 §:n muuttamista tavalla, joka ei nähdäkseni sisällä sellaista riskiä *e contrario*-päätelmistä kuin lakialoitteessa esitetty. Pidän siis lähtökohtaisesti tästä syystä parempana esityksessä esitettyä täsmennystä lakialoitteeseen verrattuna, vaikka lakialoitteen tarkoitusperät ovatkin osaksi erilaiset ja sinänsä aivan hyväksyttävät.