

Oikeusministeriö

Lausuntopalvelu

AI FI 37/2022

18.5.2022

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO

Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 09 8562 0600
E: amnesty@amnesty.fi
W: amnesty.fi

Amnestyn lausunto mietinnöstä koskien yhdenvertaisuuslain osittaisuudistusta, VN/3528/2021

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa ihmisoikeuksien edistämiseksi

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua yhdenvertaisuuslain osittaisuudistusta koskevasta mietinnöstä. Lausunrossamme keskitymme työryhmän mietinnössään ehdottamiin muutoksiin, jotka ovat hallituksen esityksen luonnos. Työ- ja elinkeinoministeriön alajaoston ehdotusta kommentoimme yleisellä tasolla. Teemoittelu ja kysymykset, joihin lausunrossamme vastaamme, ovat lausuntopalvelussa esitettyjä.

Velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta varhaiskasvatuksessa

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

Amnesty kannattaa esitystä yhdenvertaisuussuunnittelovelvollisuuden ja yhdenvertaisuuden edistämisen velvollisuuden laajentamisesta koskemaan varhaiskasvatuksen järjestäjiä ja palveluntuottajia.

Hallitusohjelmassa on linjattu, että yhdenvertaisuussuunnittelu laajenee varhaiskasvatukseen. Myös tasa-arvosuunnittelun on esitetty laajentuvan varhaiskasvatukseen (esitys on lausuntokierroksella). Ehdotus toteuttaa hallitusohjelman kirjausta ja vahvistaa lapsen oikeuksien sopimuksen turvaamien oikeuksien toteutumista, erityisesti syrjimättömyyttä, lapsen edun ensisijaisuutta ja osallisuutta. Yhdenvertaisuussuunnittelulla vaikutetaan varhaiskasvatuksen pedagogiikkaan, vuorovaikutukseen, toimintakulttuuriin ja -tapoihin. Tämä edistää pitkällä tähtäimellä vahvasti sitä, että lapsi oppii kohtaamaan toiset nyt ja tulevaisuudessa yhdenvertaisesti, ilman syrjiviä oletuksia. Lasten tietoisuus omista oikeuksistaan lisääntyy ja lapsi oppii puuttumaan syrjintään sitä kohdatessaan.

Yhdenvertaisuuskasvatus — ja laajempi ihmisoikeuskasvatus — on aloitettava jo varhaislapsuudessa, jotta lapsen oikeus syrjimättömyyteen toteutuisi.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvityksen (2019) mukaan afrikkalaistaustaisten henkilöiden ensimmäiset rasismikokemukset ovat tapahtuneet alle kouluikäisenä varhaiskasvatuksessa, ja myös Anna Rastan (2007) väitöskirjatutkimus kuvaa rasismikokemuksia päiväkotiarjessa. Myös vammaiset henkilöt ovat kertoneet syrjintäkokemuksista varhaislapsuudessaan (esim.

Vammaisfoorumin ja Ihmisoikeuskeskuksen kyselyn tulokset raportissa ”Äiti on mun avustaja”, 2019). Syrjinnälle saattavat altistua myös esimerkiksi sateenkaariperheiden lapset tai lapset, jotka kuuluvat vähemmistöön uskontonsa/vakaumuksensa tai sukupuolen ilmaisunsa takia.

Yhdenvertaisuussuunnitteluelvoitteen myötä varhaiskasvatuksen henkilökunnan mahdollisuudet ottaa erilaisten lasten tilanteet huomioon paranisivat. Yhdenvertaisuussuunnittelu kiinnittäisi henkilökunnan huomion aktiiviseen yhdenvertaisuuden edistämiseen ja toteuttamiseen.

Suunnitelmat on laadittava prosessimuotoisessa yhteistyössä henkilöstön kanssa — kertaluonteinen yhteinen keskustelutilaisuus ei ole riittävä. Suunnitelmien laatimisen ja toteuttamisen vaatimat resurssit on varmistettava — myös henkilöstön jatkuvan koulutuksen osalta. Lakiin kirjattu velvoite vahvistaa varhaiskasvatuksen järjestäjien ja palveluntuottajien tietoisuutta omasta vastuustaan. Vastuun kantaminen edellyttää systemaattista koulutusta häirinnästä ja yhdenvertaisuuslain velvoitteista. Koulutus olisi nivottava osaksi peruskoulutusta, täydennyskoulutusta ja yksiköiden omaa koulutusta.

Yhdenvertaisuussuunnitelmien toteutumisen arviointi ja seuranta on kirjoitettava osaksi suunnitelmia. Esityksen mukaan yhdenvertaisuussuunnitelmien päivittämiseksi ei asetettaisi velvoittavaa määräaikaa. Tämä on merkittävä puute, joka on korjattava. Vähintään parin vuoden välein tapahtuva päivitys on osaltaan yhdenvertaisuusymmärryksen syventämistä ja seurantaa.

Lasten ja perheiden kuulemisten osalta on varmistettava, että kuulemistilanteet toteutetaan niin, että kaikilla, myös haavoittuvammassa asemassa olevilla, on mahdollisuus osallistua. On huomioitava esimerkiksi tarve tulkkaukseen ja eri menetelmin tapahtuvan kommunikoinnin mahdollisuus.

Suunnittelu on konkreettinen tapa edistää yhdenvertaisuutta. Suunnittelu tuo mukanaan paremmat työkalut syrjintään puuttumiseksi myös varhaiskasvatuksen piirissä. Ymmärrys siitä, mitä yhdenvertaisuus on, sen edistämisestä ja syrjintään puuttumisesta koko yhteiskunnan tasolla juurevoituu. Yhdenvertaisuussuunnitelmien kautta opetukseen osallistuvat ja heidän huoltajansa saavat tietoa siitä, että opetuksen järjestäjillä ja palveluntuottajilla on lain määräämä velvollisuus puuttua häirintään. Tämä luo turvallisuutta oppimisympäristöön ja oletettavasti madaltaa raportointikynnystä.

On erittäin tärkeää, että käynnissä oleva tasa-arvolain muutos on linjassa yhdenvertaisuuslain muutoksen kanssa niin sisällöllisesti kuin muodoltaan. Esimerkiksi suunnitelmien päivittäminen ja lasten kuuleminen on hyvä määritellä molemmissa esityksissä yhdenmukaisiksi.

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?

Amnesty kannattaa mietinnön ehdotusta siitä, että kunta olisi vastuussa yhteisten yhdenvertaisuussuunnitelmien laatimisesta yhteistyössä keskeisten toimijoiden kanssa. Tärkeämpää, kuin se ovatko suunnitelmat yhteisiä vai toimipaikkakohtaisia on niihin sitoutuminen, riittävän yhdenvertaisuusosaamisen takaaminen ja toimeenpanon seuranta.

Kunnan vastuulla on seurata prosessia näiden kolmen osatekijän osalta yhdenvertaisuusuunnitelmien laatimisen jälkeen.

Häirintä

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

Amnesty kannattaa ehdotusta. Häirinnän määritelmän laajentaminen niin, että häirinnän kohteena voi olla ihmisryhmä, on ehdottoman tärkeää. Tällä on sekä häirinnän tunnistamisen, siihen puuttumisen, että häirinnästä raportoimisen kannalta merkitystä. Erityisesti vähemmistöihin kuuluvilla on hyvin korkea kynnys raportoida heihin kohdistuvasta häirinnästä. Esimerkiksi valtaosa sateenkaari-ihmisiin kohdistuvasta häirinnästä jää raportoimatta. EU:n perusoikeusviraston Ihbti-kyselyn (julkaistu 2020) mukaan 32 % suomalaisista vastaajista oli kokenut häirintää kyselyä edeltäneiden 12 kuukauden aikana (EU 38 %), mutta vain 8 % ilmoitti syrjinnästä yhdenvertaisuus- tai tasa-arvovaltuutetulle tai muulle viranomaiselle (EU 11 %).

Häirintä on aliraportoitua myös muiden vähemmistöryhmien osalta. Esimerkiksi yhdenvertaisuusvaltuutetun toteuttaman, afrosuomalaisten syrjintäkokemuksia kartoittaneen tutkimuksen vastaajista 61 % ei ilmoita kokemastaan syrjinnästä millekään viralliselle taholle (Selvitys afrikkalaistaustaisten henkilöiden kokemasta syrjinnästä, Yhdenvertaisuusvaltuutetun tutkimuksia 2020).

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

Amnesty kannattaa ehdotusta, joka velvoittaa myös varhaiskasvatuksen ja koulutuksen järjestäjän puuttumaan havaitsemaansa häirintään.

Puuttumatta jättäminen on syrjintään syyllistymistä. Eri ihmisryhmiin kohdistuvasta syrjinnästä eri oppimisympäristöissä on runsaasti tutkimustietoa. Esimerkiksi toimintarajoitteiset nuoret ovat kouluterveyskyselyn mukaan joutuneet useammin kuin muut syrjivän kiusaamisen kohteeksi (Kouluterveyskysely 2017). Kouluterveyskyselyn 2017 mukaan toimintarajoitteisista suurempi osa kuin muista nuorista oli joutunut syrjivän kiusaamisen uhriksi koulussa tai vapaa-ajalla esimerkiksi ulkonäön, sukupuolen, ihonvärin, kielen, ulkomaalaisen taustan tai vammaisuuden vuoksi. Näin oli kaikissa toimintarajoiteryhmissä.

Erityisesti nuorista, joilla oli liikkumisen vaikeuksia, suurempi osa kuin muista nuorista oli kokenut syrjivää kiusaamista. Heistä 53 prosenttia oli joutunut kiusatuksi, kun muilla nuorilla vastaava prosenttiosuus oli 17. Liikkumisen vaikeuksia kokevilla oli muihin nuoriin verrattuna lähes viisinkertainen riski kokea syrjivää kiusaamista (Kouluterveyskysely 2017). Tytöistä hieman suuremmalla osalla kuin pojista oli seksuaalisen väkivallan kokemuksia.

Vammaisfoorumien ja Ihmisoikeuskeskuksen kyselyssä (2019) lasten ja nuorten syrjinnän kokemuksia aiheuttivat riittämätön oppimisen tuki, liian suuret opetusryhmät sekä pienryhmäopetuksen puute. Myös opettajilta koettiin puuttuvan osaamista vammaisten oppilaiden kohtaamiseen ja heidän oppimisensa tukemiseen. Noin kolmannes oli kohdannut koulussa esteettömyyteen ja saavutettavuuteen liittyviä ongelmia usein tai melko usein.

Vastaajat kertoivat myös kiusaamiskokemuksistaan koulussa. (Raportti: ”Äiti on mun avustaja”. Vammaisfoorumin ja Ihmisoikeuskeskuksen kyselyn tuloksia; vammaiset lapset ja nuoret)

Tutkimusten mukaan sateenkaarilapset kohtaavat hetero- ja cislapsia enemmän koulukiusaamista. Kouluterveyskyselyyn 2019 jopa 23% vastanneista sukupuoleltaan moninaisista nuorista oli kokenut koulukiusaamista tai väkivaltaa viimeisen viikon aikana, kun kaikista nuorista näin oli kokenut 6%.

Puuttumusvelvollisuuden kirjaaminen lakiin on linjassa kansallisen lapsistrategian kanssa. Kansallisen lapsistrategian toimeenpanosuunnitelma hyväksyttiin lokakuussa 2021. Toimeenpanosuunnitelma sisältää toimenpiteen ammattilaisille suunnatun koulutuspaketin laatimisesta seksuaalisen suuntautumisen ja sukupuolen moninaisuudesta sekä sateenkaariperheistä. Toimenpideohjelmassa kuvataan, että tällä hetkellä ammattilaisilla ei ole aina riittävästi tietoa seksuaali- tai sukupuolivähemmistöön kuuluvien lasten ja nuorten asemasta.

Varhaiskasvattajien ja opetuksen järjestäjien velvoittaminen puuttumaan tietoonsa tulleeseen syrjintään on rakenteellisen syrjinnän purkamista sen lisäksi, että sillä on syvälinen merkitys syrjintää kokeneelle yksilölle ja sille ihmisryhmälle, joka on mahdollisesti laajemmin syrjinnän kohteena. Ehdotettu muutos yhdenvertaisuuslain 14 §:n 3 momenttiin on ihmisoikeusnäkökulmasta välttämätön.

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 yksilöitynä tiettyä asianomistajaa?

Amnesty kannattaa ehdotusta. Uudistuksessa on mahdollistettava sellaisen asian vieminen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan, jossa ei ole yksilöitynä yksittäistä syrjinnän uhria.

Kohtuulliset mukautukset

Mitä mieltä olette ehdotuksesta koskien kohtuullisia mukautuksia?

Ehdotus vastaa nykytilaa paremmin YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen (CRPD, SopS 26-27/2016) velvoitteita, mutta jää merkittävällä tavalla vajaaksi: esteettömyyden ja saavutettavuuden epäminen on määriteltävä syrjinnäksi yhdenvertaisuuslaissa. Amnesty:n näkemys on, että yhdenvertaisuuslaissa tulisi myös säätää kaikille sopivasta suunnittelusta. Sopivan suunnittelun määritelmän tulisi olla riittävän laaja ja ottaa huomioon esimerkiksi tilojen sosiaalinen saavutettavuus.

Nykytilassa haasteena on ollut puutteellinen tietoisuus mahdollisuudesta mukauttaa palveluja vammaiselle henkilölle yhdenvertaisuuslain nojalla. Kohtuullisia mukautuksia koskeva määrittely lain tasolla selkeyttää tilannetta kaikkien kannalta — niin kohtuullisia mukautuksia tarvitsevan kuin viranhaltijan — kun palvelun sisältöä mukautetaan vastaamaan asiakkaan yksilöllisiä tarpeita. Lisäksi ehdotus velvoittaisi nykyistä selkeämmin toimimaan näin.

Sopiva suunnittelu on määritelty vammaisyleissopimuksen 2 artiklassa: kaikille sopiva suunnittelu tarkoittaa tuotteiden, ympäristöjen, ohjelmien ja palvelujen suunnittelua

sellaisiksi, että kaikki ihmiset voivat käyttää niitä mahdollisimman laajasti ilman mukautuksia tai erikoissuunnittelua.

Esteettömyyden ja saavutettavuuden epääminen on vammaisyleissopimuksen määritelmän mukaan syrjintää (4 artikla, 1 kohta, f alakohta). Tämä on ehdottomasti huomioitava yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksessa ja sisällytettävä hallituksen esitykseen. Epäämiseksi tulisi katsoa kohtuullisten mukautusten toteuttamatta jättäminen ja viivyttely niiden toteuttamisessa sekä vastaavat seikat saavutettavuuden ja esteettömyyden toteuttamisessa.

Hyvitys

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

Amnestyn näkemys on, että hyvityksen saaminen suoraan lautakunnalta vahvistaisi oikeusturvan saavutettavuutta.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan kokoonpanoa ja menettelyjä koskevat muutokset

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

Amnesty kannattaa ehdotusta, että lautakunnan kokoonpanoa tarkastellaan ehdotuksen mukaisesti ja että lautakunnan jäsenten on ilmoitettava sidonnaisuuksistaan lautakunnalle. Tällä tavoin lautakunta voi varmistua jäsenten riippumattomuudesta.

Esityksen vaikutukset

Millaisia vaikutuksia arvioitte ehdotetuilla muutoksilla olevan?

Suomi on saanut suosituksia tehostaa toimiaan rasismiin, saamelaisten oikeuksiin, vammaisuuteen ja seksuaaliseen suuntautumiseen tai sukupuoli-identiteettiin perustuvan syrjinnän, väkivallan ja sosiaalisen leimaamisen poistamiseksi — viimeisimpänä YK:n kansalaisoikeuksien ja poliittisten oikeuksien sopimusta valvovalta ihmisoikeuskomitealta vuonna 2021 (YK:n kansalaisoikeuksien ja poliittisten oikeuksien sopimuksen toimenpanoa koskevat johtopäätökset CCPR/C/FIN/CO/7). Suomea kehoitetaan ryhtymään kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuslain ja muiden syrjinnän vastaisten lakien uudistamiseen, jotta parannettaisiin syrjinnän vastaisten oikeudellisten ja institutionaalisten puitteiden tehokkuutta (1.4.2022, CCPR/C/FIN/CO/7, 13 kohta).

Työryhmän mietintöön sisältyvät ehdotukset ovat ihmisoikeusvaikutuksiltaan myönteisiä, mutta niissä ilmenevät puutteet olisi korjattava, jotta voimme katsoa vastanneemme esimerkiksi YK:n ihmisoikeuskomitean suosituksiin ja kehotuksiin. Ihmisoikeusvaikutukset yksilöille ja yhteisöille olisivat huomattavasti merkittävämpiä, jos työryhmämietintöön jätetyn eriävän mielipiteen sisältämät muutosehdotukset hyväksytään. Amnesty kannattaa kokonaisuudessaan eriävän mielipiteen sisältämiä ehdotuksia.

Muut huomiot esityksestä

Onko teillä muita huomioita esityksestä?

Amnesty näkee työryhmän mietinnössään esittämän ehdotuksen osittaisuudistuksesta edistysaskeleena syrjinnän ehkäisemisessä, tunnistamisessa ja syrjintään puuttumisessa. Syrjinnän uhrin pääsyä oikeuksiinsa on helpotettava. Sekä yhdenvertaisuusvaltuutetulla että tasa-arvovaltuutetulla on oltava mahdollisuus viedä omassa nimissään syrjintätapauksia oikeuteen.

Jotta uudistus saavuttaa tavoitteensa, ja syrjittyjen henkilöiden ja ryhmien tosiasiallinen mahdollisuus hyödyntää matalan kynnyksen oikeussuojakeinoja syrjintää koettuaan, saavutettavuuden ja esteettömyyden epäminen on säädettävä yhdenvertaisuuslaissa kielletyksi syrjinnäksi.

Kun Suomen lainsäädännössä ei ole määritelty saavutettavuuden ja esteettömyyden epämistä syrjinnäksi, ei Suomi ole implementoinut riittävällä tavalla YK:n vammaisyleissopimuksen velvoitteita.

Vaikka ehdotukset ovat ihmisoikeusnäkökulmasta kannatettavia, kokonaisuutta ajatellen lainsäädäntömuutoksia edistetään eri hallinnonaloilla epätahtisesti, mikä ei syvennä ihmisten yhdenvertaisuuteen ja tasa-arvoon eri näkökulmista ja toisensa risteävästi vaikuttavia tekijöitä. Syrjinnän vastaista lainsäädäntöä tulisi kehittää kokonaisuutena ja tasatahtisesti. Lait eroavat nykyisellään toisistaan muun muassa viranomaisten suunnittelu- ja edistämisvelvoitteiden osalta, mikä aiheuttaa epäselvyyttä toimeenpanoon. Sukupuolivähemmistöjen aseman edistämisvelvoite tasa-arvolaisissa on muita heikompi. **Amnestyn näkemys on, että syrjinnän vastaisen lainsäädännön on oltava selkeä myös niissä tilanteissa, joissa kyse on risteävästä ja moniperusteisesta syrjinnästä, ja jossa sukupuoli on yksi syrjintäperusteista.**

Yleiset huomiot esityksestä

Yleiset huomionne työelämän alajaoston esityksestä

Suomea koskevassa (viidennen seurantakerroksen) raportissaan, joka julkaistiin 10. syyskuuta 2019, Euroopan neuvoston rasismin vastainen toimikunta ECRI suositteli, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle annettaisiin toimivalta käsitellä mihin tahansa kiellettyyn syrjintäperusteeseen eikä pelkästään sukupuoleen ja sukupuoli-identiteettiin perustuvia työsyryntäasioita; että lautakunnalle annettaisiin toimivalta myöntää syrjintää kokeneille hyvitystä; ja että lautakunnan resursseja lisättäisiin huomattavasti, jotta se pystyisi toteuttamaan tehtävänsä täysimittaisesti. Maaliskuussa 2022 julkaistuissa johtopäätöksissään ECRI katsoo, ettei suosituksia ole pantu täytäntöön (CRI(2022)01).

ECRI:n suositus tulee toimeenpanna täysimääräisesti yhdenvertaisuuslain osittaisuudistusta tehtäessä. Siksi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivaltuuksien vahvistaminen tulee sisällyttää valmisteilla olevaan yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistukseen.

Työelämässä syrjintää kokeneen asema paranee toimivallan laajentumisen myötä, kun sekä uhrilla että yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi oikeus saattaa asia lautakunnan käsiteltäväksi, samoin kuin työsuojeluviranomaisella.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivallan laajentaminen noudattaisi myös ECRI:n Suomea koskevia suosituksia.

Amnesty katsoo, että yhdenvertaisuusvaltuutetun ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivalta tulee laajentaa työelämän syrjintätapauksiin. Kun yhdenvertaisuusvaltuutetulla on toimivaltaa valvoa yhdenvertaisuuslakia työelämässä, tämän voi arvioida piiloon jäävän syrjinnän entistä parempaan esille tuloon. Jo nyt lautakunnalle tehtyjen hakemusten määrä on noussut jyrkästi. Toimivallan laajenemisen tulee heijastua myös lautakunnan resursointiin.

Kuten yhdenvertaisuuslain uudistuksessa muilta osin, myös työelämää koskevissa muutoksissa tulee ottaa huomioon syrjintää torjuvan lainsäädännön kokonaisuus ja yhdenvertaisuuslain kehittäminen yhdenmukaisesti erityisesti tasa-arvolain kanssa.

Kunnioitavasti,



Niina Laajapuro

Ihmisoikeustyön johtaja

Amnesty International Suomen osasto

Lisätietoja:

Pia Puu Oksanen, Sukupuoleen ja seksuaalisuuteen perustuvan syrjinnän asiantuntija

pia.oksanen@amnesty.fi