

työttömyys, muu henkilöön liittyvä syy, lautakunnan toimivalta, vastatoimien kieltö

YHDENVERTAISUUS- JA TASA-ARVOLAUTAKUNTA/Jaosto

Diaarinumero: 456/2018

Antopäivä: 3.4.2019

Hakija oli hakenut 30.1.2018 TE-toimistolta omaehtoisen opiskelunsa tukemista työttömyysetuudella suorittaakseen loppuun filosofian maisterin tutkintonsa. TE-toimisto siirsi asian työelämäpalveluja koskeneen, määräaikaisen kokeilulain perusteella ensin kaupungille, joka kuitenkin siirsi asian takaisin TE-toimistolle. TE-toimisto katsoi, ettei hakijalla ollut oikeutta työttömyysetuuteen, koska tämä oli päätoiminen opiskelija. Hakija katsoi TE-toimiston syrjineen häntä muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällaisena syynä hän piti sitä, että hän oli kiirehtinyt asioidensa käsittelyä ja vaatinut vastauksia esittämiinsä kysymyksiin.

Hakija vaati yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaa kieltämään TE-toimistoa jatkamasta tai uusimasta häneen kohdistunutta syrjivää menettelyä, kieltämään TE-toimistoa antamasta hänestä lausuntoja, velvoittamaan TE-toimiston tuottamaan hänelle työvoimapalvelut sekä antamaan ratkaisun hänen omaehtoista opiskeluaan koskevassa asiassa ja hänen pyytämänsä tiedot tai tietojen antamista koskevan viranomaispäätöksen. Lisäksi hakija vaati lautakuntaa määräämään TE-toimistolle uhkasakon.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta jätti hakemuksen tutkimatta siltä osin kuin se koski TE-toimiston kieltämistä antamasta hakijaa koskevia lausuntoja sekä TE-toimiston velvoittamista tuottamaan hakijalle työvoimapalveluja ja antamaan häntä koskevia ratkaisuja, tietoja tai vastauksia. Lautakunta hylkäsi hakemuksen muilta osin.

Perustelut

1. Sovellettavat oikeusohjeet

Suomen perustuslain (731/1999) 6 §:n 2 momentin mukaan Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 8 §:n 1 momentin mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintä on kielletty riippumatta siitä, perustuuko se henkilöä itseään vai jotakuta toista koskevaan tosiseikkaan tai oletukseen. Pykälän 2 momentin mukaan välittömän ja välillisen syrjinnän lisäksi kyseisessä laissa tarkoitettua syrjintää on häirintä, kohtuullisten mukautusten epääminen sekä ohje tai käsky syrjiä.

Yhdenvertaisuuslain 10 §:n mukaan syrjintä on välitöntä, jos jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa.

Yhdenvertaisuuslain 13 §:n mukaan syrjintä on välillistä, jos näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkun muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella, paitsi

jos säännöllä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia.

Yhdenvertaisuuslain 16 §:n mukaan henkilöä ei saa kohdella epäsuotuisasti eikä hänelle kielteisiä seurauksia aiheuttavalla tavalla sen vuoksi, että hän on vedonnut kyseisessä laissa säädettyihin oikeuksiin tai velvollisuuksiin, osallistunut syrjintää koskevan asian selvittämiseen taikka ryhtynyt muihin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden turvaamiseksi.

Yhdenvertaisuuslain 20 §:n 1 momentin mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta vahvistaa osapuolten välisen sovinnon syrjintää tai vastatoimia koskevassa asiassa, jollei sovinto ole lain vastainen tai selvästi kohtuuton taikka loukkaa sivullisen oikeutta. Sovinto, jonka lautakunta on vahvistanut, pannaan täytäntöön kuten lainvoimainen tuomio. Pykälän 2 momentin mukaan lautakunta voi tuomioistuimen, yhdenvertaisuusvaltuutetun tai muun viranomaisen taikka yhdenvertaisuutta edistävän yhteisön pyynnöstä antaa lausunnon yhdenvertaisuuslain tulkinnan kannalta merkittävästä asiasta, jollei asia kuulu työsuojeluviranomaisen toimivaltaan taikka koske työ- tai virkaehtosopimuksen tulkintaa. Työsuojeluviranomaisen oikeudesta pyytää lautakunnalta lausuntoa säädetään 22 §:ssä. Pykälän 3 momentin mukaan lautakunta voi muissa kuin työsuojeluviranomaisen toimivaltaan 22 §:n mukaan kuuluvissa asioissa kieltää asianomaista jatkamasta tai uusimasta syrjintää tai vastatoimia taikka määrätä tämän ryhtymään kohtuullisessa määräajassa toimenpiteisiin yhdenvertaisuuslaissa säädettyjen velvollisuuksien täyttämiseksi. Lautakunta voi asettaa antamansa kiellon tai määräyksen tehosteeksi uhkasakon.

Yhdenvertaisuuslain 28 §:n mukaan vireillepanijan on syrjintää tai vastatoimia koskevaa asiaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa käsiteltäessä esitettävä selvitystä seikoista, joihin vaatimus perustuu. Jos asiaa käsiteltäessä esitettyjen selvitysten perusteella voidaan olettaa syrjinnän tai vastatoimien kieltoa rikotun, vastapuolen on kumotakseen oletuksen osoitettava, että kieltoa ei ole rikottu.

Työttömyysturvalain (1290/2002) 1 luvun 2 pykälän 1 momentin mukaan työttömän työnhakijan perustoimeentulo työttömyyden aikana turvataan työttömyyspäivärahalla ja työmarkkinatuella.

Työttömyysturvalain 1 luvun 3 §:n 2 momentin mukaan etuuden saajan yleisenä velvollisuutena on hakea aktiivisesti työtä ja koulutusta, antaa työ- ja elinkeinotoimistolle ammatillista osaamistaan, työhistoriaansa, koulutustaan ja työkykyään koskevat tiedot ja selvitykset, toteuttaa yhdessä työ- ja elinkeinotoimiston kanssa laadittua työllistymissuunnitelmaa sekä tarvittaessa hakeutua ja osallistua työllistymistään edistäviin palveluihin ja toimenpiteisiin.

Työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:n 1 momentin mukaan päätoimisella opiskelijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Rajoitus koskee myös päätoimisen opiskelun lomajaksoja. Pykälän 2 momentin mukaan päätoimisina pidetään esimerkiksi opintoja, joiden tavoitteena on yliopistossa suoritettavan alemman tai ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaminen (1 kohta).

Työttömyysturvalain 2 luvun 11 §:n 1 momentin mukaan päätoimisesti opiskelleen henkilön opiskelua pidetään päätoimisena siihen saakka, kun hän on päättänyt opintonsa. Pykälän 3 momentin mukaan, ellei muuhun arvioon ole aihetta, henkilö on 1 momentissa tarkoitettulla tavalla päättänyt opintonsa, jos:

- 1) hän on valmistunut opinnoista;
- 2) hän on eronnut oppilaitoksesta tai luopunut opinto-oikeudesta yliopistossa;
- 3) hän on menettänyt opinto-oikeutensa tai se on peruutettu;
- 4) hän on suorittanut ammatillisen osatutkinnon eikä jatka opintojaan;
- 5) työvoimakoulutus on päättynyt eikä henkilö jatka opintojaan;
- 6) näyttötutkintoon valmistava koulutus on päättynyt; tai
- 7) opinnot ovat olleet keskeytyneenä vähintään vuoden.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012, työvoimapalvelulaki) 6 luvun 2 §:n mukaan työnhakijalla, joka on täyttänyt 25 vuotta ja joka opiskelee omaehtoisesti, on oikeus työttömyysturvalaissa tarkoitettuun työttömyysetuuteen mainitussa laissa säädetyn edellytyksin, jos:

- 1) työnhakijalla on työ- ja elinkeinotoimiston toteama koulutustarve ja toimisto arvioi, että omaehtoisen opiskelun tukeminen on työvoimapolitiittisesti tarkoituksenmukaisin keino parantaa työnhakijan ammattitaitoa ja mahdollisuuksia saada työtä tai säilyttää työpaikkansa;
- 2) opiskelun katsotaan olennaisesti parantavan työnhakijan mahdollisuuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille;
- 3) opiskelusta on sovittu työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa 4 §:ssä säädetyllä tavalla; ja
- 4) muut tässä luvussa säädetyt edellytykset täyttyvät.

Työvoimapalvelulain 6 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan, mitä tässä luvussa säädetään, sovelletaan opintoihin, joita pidetään työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:n 2 momentin mukaan päätoimisina ja joista säädetään esimerkiksi yliopistolaissa ja jotka johtavat esimerkiksi yliopistossa suoritettavaan alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon taikka joiden tavoitteena on mainittujen tutkintojen osien suorittaminen (1 kohta). Pykälän 2 momentin mukaan tässä luvussa säädettyä sovelletaan työnhakijan aiemmin harjoittamiin opintoihin vain, jos opintojen todisteellisesta keskeytymisestä on vähintään yksi vuosi.

Työvoimapalvelulain 6 luvun 8 §:n 1 momentin mukaan työnhakijan on esitettävä työ- ja elinkeinotoimistolle koulutuspalvelujen tuottajan todistus opiskelijaksi hyväksymisestä ja opintojen aikaisista lomajaksoista. Lisäksi työnhakijan on esitettävä työ- ja elinkeinotoimistolle tarpeellinen selvitys opintojensa etenemisestä.

Uhkasakkolain (1113/1990) 4 §:n mukaan viranomainen voi asettaa uhkasakon, teettämisuhan tai keskeyttämisuhan, jos niin on laissa säädetty.

2. Asian arviointi

2.1 Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivalta määrätä TE-toimisto ryhtymään hakemuksessa tarkoitettuihin toimenpiteisiin

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa, että sille yhdenvertaisuuslain 20 §:n 3 momentissa säädettyyn toimivaltaan kuuluu kieltää asianomaista jatkamasta tai uusimasta syrjintää tai vastatoimia taikka määrätä tämän ryhtymään kohtuullisessa määräajassa toimenpiteisiin yhdenvertaisuuslaissa säädettyjen velvollisuuksien täyttämiseksi. Lautakunnalle ei ole säädetty toimivaltaa kieltää asianomaista jatkamasta tai uusimasta muuta menettelyä kuin syrjintää tai vastatoimia taikka määrätä asianomaista ryhtymään muihin kuin säännöksessä tarkoitettuihin toimenpiteisiin.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo edellä todetun perusteella, ettei sillä ole toimivaltaa kieltää TE-toimistoa antamasta hakijaa koskevia lausuntoja taikka määrätä sitä ryhtymään hakemuksessa tarkoitettuihin toimenpiteisiin.

2.2 Väitetyn syrjinnän arviointi

Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan pelkkä väite tai epäily syrjinnän tai vastatoimien kiellon rikkomisesta ei riitä syrjintäolettan syntymiseen. Täyttä näyttöä syrjinnästä tai vastatoimista ei kuitenkaan edellytetä, vaan riittävää on, että asiaa käsittelevälle toimivaltaiselle viranomaiselle syntyy esille tulleiden seikkojen valossa perustellusti olettaa syrjinnän tai vastatoimien kiellon vastaisesta menettelystä. Jos asiaa käsiteltäessä on esitetty riittävästi sellaista selvitystä, jonka perusteella voidaan olettaa syrjinnän tai vastatoimien kieltoa rikotun, on vastapuolen osoitettava, että kieltoa ei ole rikottu. (HE 19/2014 vp, s. 93)

Hakija katsoo TE-toimiston syrjineen häntä kyseisessä säännöksessä tarkoitetun muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällaisena syynä hän pitää sitä, että hän on kiirehtinyt työttömyysetuutta koskevan asiansa käsittelyä ja vaatinut vastausta asiansa käsittelyä koskeviin kysymyksiinsä. Asiassa on arvioitava ensin, muodostaako hakijan tarkoittama menettely yhdenvertaisuuslain 8 §:n 1 momentissa tarkoitetun muun henkilöön liittyvän syyn (syrjintäperuste).

Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan muulla henkilöön liittyvällä syyllä viitataan säännöksessä nimenomaisesti mainittujen syiden kaltaisiin seikkoihin. Tämän todetaan erottavan syrjinnän kiellon esimerkiksi perustuslain 6 §:n 1 momentin yleisestä yhdenvertaisuussäännöksestä samoin kuin työsopimuslaissa säädetystä työntekijöiden tasapuolisen kohtelun vaatimuksesta. Muuhun kuin henkilöön liittyvään syyhyn perustuva erilainen kohtelu ei esitöiden mukaan kuulu kyseisessä laissa tarkoitetun syrjintäkiellon piiriin. Erot ihmisten tosiasiallisissa olosuhteissa, toiminnassa tai menettelytavoissa eivät yleensä muodosta ehdotetussa säännöksessä tarkoitettua henkilöön liittyvää syytä. (HE 19/2014 vp, s. 67)

Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan muita henkilöön liittyviä syitä voivat olla muun muassa perusoikeus uudistuksen esitöissä mainitut yhteiskunnallinen asema, varallisuus, asuinpaikka ja yhdistystoimintaan osallistuminen (HE 309/1993 vp, s. 44). Näitä ovat myös kansainvälisten ja eurooppalaisten ihmisoikeusasiakirjojen syrjintäkielloissa luetellut henkilöön liittyvät syyt samoin kuin esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja perustuslakivaliokunnan käytännössä tällaisiksi katsotut syyt. (HE 19/2014 vp, s. 67) Ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään katsonut, että ihmisoikeussopimuksen 14 artikla kieltää erilaisen kohtelun, joka perustuu henkilön tunnistettaviin, objektiivisiin tai henkilökohtaisiin ominaisuuksiin taikka asemaan, jonka perusteella yksittäiset henkilöt tai ryhmät ovat erotettavissa toisistaan (*Novruk ja muut v. Venäjä*, 15.3.2016).

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on ratkaisukäytännössään katsonut, että yhdenvertaisuuslain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettuja muita henkilöön liittyviä syitä voivat olla esimerkiksi työttömyys (YVTltk 180/2016, 29.5.2017) ja henkilön asema yliopisto-opiskelijana (YVTltk 21/2015, 14.12.2015 sekä YVTltk 309/2017, 21.3.2018).

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa, että hakijan työttömyysetuutta koskevan asian käsittelyn kiirehtimisessä ja vastausten vaatimisessa TE-toimistolta on ollut kyse hakijan tosiasiallisesta toiminnasta. Ottaen huomioon yhdenvertaisuuslain esityöt sekä asiassa saadun selvityksen lautakunta katsoo, ettei hakijan toimintaa asiansa käsittelyn kiirehtimisessä ja vastausten vaatimisessa ole pidettävä käsillä olevassa asiassa yhdenvertaisuuslain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettuna muuna henkilöön liittyvänä syynä.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa, että hakijan asema työttömyysetuuden hakijana on asema, jonka perusteella hänet voidaan erottaa toisista henkilöistä. Ihmisoikeustuomioistuimen edellä todetun ratkaisukäytännön perusteella tällaiseen asemaan perustuva erilainen kohtelu on ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan perusteella kiellettyä. Ottaen huomioon erityisesti perustuslain 22 §:n ilmentämän ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatteen, ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan sekä ihmisoikeustuomioistuimen ja lautakunnan aiemman ratkaisukäytännön lautakunta katsoo, että hakijan asema työttömyysetuuden hakijana on käsillä olevassa asiassa yhdenvertaisuuslain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettu muut henkilöön liittyvä syy.

Asiassa on seuraavaksi arvioitava, onko saadun selvityksen perusteella perusteltua aihetta olettaa TE-toimiston kohdelleen hakijaa yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettulla tavalla syrjivästi siksi, että tämä on ollut työttömyysetuutta hakeva henkilö.

Saadun selvityksen mukaan hakijan asia on ollut monimutkainen kokonaisuus, johon kaupunki ja TE-toimisto ovat etsineet ratkaisua yhdessä. TE-toimisto on 20.3.2018 katsonut hakijan opiskeluista saadun uuden selvityksen perusteella, että hakijan opinnot ovat olleen 1.10.2015 alkaen työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla päätoimisia ja ettei tällä siten ole oikeutta

työttömyysetuuteen. Hakija ei näin ollen ole myöskään kuulunut työelämäpalveluja koskeneen kokeilun piiriin.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, ettei saadun selvityksen perusteella ole perusteltua aihetta olettaa TE-toimiston menetelleen käsillä olevassa asiassa yhdenvertaisuuslain 8 §:n 1 momentissa tarkoitetun syrjinnän kiellon vastaisesti.

2.3 Onko TE-toimisto menetellyt vastatoimien kiellon vastaisesti?

Saadun selvityksen mukaan TE-toimisto ei ole evännyt hakijalta työttömyysetuutta siksi, että tämä olisi vedonnut yhdenvertaisuuslaissa säädettyihin oikeuksiinsa tai velvollisuuksiinsa, osallistunut syrjintää koskevan asian selvittämiseen taikka ryhtynyt muihinkaan toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden turvaamiseksi yhdenvertaisuuslain 16 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Etuuden maksamisen epääminen on perustunut TE-toimiston hakijan opiskelusta saamiin tietoihin, joiden perusteella TE-toimisto on katsonut hakijan olleen päätoiminen opiskelija. Tällaisella henkilöllä ei ole työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:n mukaan oikeutta työttömyysetuuteen.

Edellä todetun perusteella yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, ettei asiassa ole syntynyt yhdenvertaisuuslain 28 §:ssä tarkoitettua oletamaa siitä, että TE-toimisto olisi menetellyt käsillä olevassa asiassa vastatoimien kiellon vastaisesti.

2.4 Uhkasakko

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on edellä todetuista perusteista päättänyt jättämään hakemuksen osin tutkimatta ja hylkäämään sen muilta osin. Asian näin päättyessä myös vaatimus uhkasakon asettamisesta on yhdenvertaisuuslain 20 §:n 3 momentin ja uhkasakkolain 4 §:n perusteella hylättävä.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan päätös

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta päätti hyväksyä esityksen.

Lainkohdat

Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) 8 § 1 ja 2 momentit, 20 § 3 momentti ja 28 §

Työttömyysturvalaki (1290/2002) 1 luvun 2 pykälän 1 momentti, 1 luvun 3 § 2 momentti, 2 luvun 10 § 1 ja 2 momentit sekä 2 luvun 11 § 1 ja 3 momentit

Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012) 6 luvun 2 §, 6 luvun 3 § 1 ja 2 momentit sekä 6 luvun 8 § 1 momentti

Uhkasakkolaki (1113/1990) 4 §

Asian ovat päättäneet Tuomas Ojanen (puheenjohtaja), Merja Heikkinen, Riitta-Maija Jouttimäki, Katja Leppänen ja Husein Muhammed. Asian esittelijänä Hanna Kiiskinen.