

YHDENVERTAISUUS- JA TASA-ARVOLAUTAKUNTA/Jaosto

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

Diaarinumero: YVTLTK/4XX/2018

Antopäivä: XX.XX.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 kaupungin 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 kaupunkia jatkamasta tai uusimasta häneen kohdistunutta syrjivää menettelyä, kieltämään kaupunkia antamasta hänestä lausuntoja, velvoittamaan kaupungin tuottamaan hänelle työvoimapaikat sekä antamaan ratkaisun hänen omaehtoista opiskeluaan koskevassa asiassa ja hänen pyytämänsä tiedot tai tietojen antamista koskevan viranomaispäätöksen. Lisäksi hakija vaati lautakuntaa määräämään kaupungille uhkasakon.

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

Perustelut

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 20 §:n 3 momentin mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voi muissa kuin työsuojeluviranomaisen toimivaltaan lain 22 §:n mukaan kuuluvissa asioissa kieltää asianomaista jatkamasta tai uusimasta syrjintää tai vastatoimia taikka määrätä tämän ryhtymään kohtuullisessa määräajassa toimenpiteisiin kyseisessä laissa 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 tarkoitetulla 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) 2 luvun 9 §:n mukaan työ- ja elinkeinoviranomaisen on tarjottava työtä ja koulutusta sekä järjestettävä työllistymissuunnitelmaan tai sitä korvaavaan suunnitelmaan sisältyviä palveluja työ- ja elinkeinoviranomaisen käytettäväksi osoitettujen määrärahojen rajoissa. Työ- ja elinkeinoviranomaisen on myös seurattava työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman toteutumista ja osaltaan huolehdittava palveluprosessin etenemisestä.

Työvoimapalvelulain 6 luvun 2 §:n mukaan työnhakijalla, joka on täyttänyt 25 vuotta ja joka opiskelee omaehtoisesti, on oikeus työttömyysturvalaissa tarkoitettuun työttömyysetuuteen mainituissa laissa säädetyin edellytyksin, jos:

- 1) työnhakijalla on työ- ja elinkeinotoimiston toteama koulutustarve ja toimisto arvioi, että omaehtoisen opiskelun tukeminen on työvoimapolitiisesti 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 päätoimisinä 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.

Pääosin 31.12.2018 saakka voimassa olleen julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden alueellista tarjoamista ja työelämäkokeilua koskevasta kokeilusta annetun lain (505/2017, kokeilulaki) 2 §:n 1 momentin mukaan julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden tarjoamisvastuun osittaista siirtämistä kokeiltiin muun muassa Pohjois-Savon kokeilualueella, johon kuuluivat Kuopio, Siilinjärvi ja Tuusniemi (3 kohta).

Kokeilulain 3 §:n 1 momentin mukaan henkilön kotikunta vastasi julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden tarjoamisesta Pohjois-Savon kokeilualueella niille, jotka olivat työllistymistä edistävää monialaista yhteispalvelusta annetun lain (1369/2014) 2 §:n 2 momentissa tarkoitettuja työttömiä ja joilla oli monialaisen yhteispalvelun tarve, sekä niille yhtäjaksoisesti työttöminä työnhakijoina vähintään 12 kuukautta olleille, jotka eivät mainittuna aikana olleet työttömyysturvalain 1 luvun 5 §:n 1 momentin 15 kohdassa tarkoitettua työllistymistä edistävässä palvelussa (4 kohta).

Kokeilulain 4 §:n 1 momentin mukaan työ- ja elinkeinotoimisto ohjasi 3 §:n 1 momentissa tarkoitetun työttömän työnhakijan kunnan asiakkaaksi (kunnan asiakas). 1 momentti oli voimassa väliaikaisesti 1.8.2017-30.9.2018. Kunnan asiakkaaksi ohjatun työnhakijan kyseisen lain mukainen asiakkuus kunnassa jatkui sen ajan, kun henkilön työnhaku oli voimassa.

Kokeilulain 24 §:n 1 momentin mukaan kokeilualueen kunnan oli ilmoitettava työ- ja elinkeinotoimistolle tarpeelliset tiedot työttömyysturvalain 1 luvun 4 §:n 3 momentissa tarkoitetun työvoimapolitiittisen lausunnon antamista varten.

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

Asian arviointi

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivalta määrätä kaupunki 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 kaupunkia antamasta hakijaa koskevia lausuntoja taikka määrätä kaupunkia ryhtymään hakemuksessa tarkoitettuihin toimenpiteisiin.

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 kaupungin 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.

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 perusoikeusuudistuksen 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 1xx/2016, xx.xx.2017) ja henkilön asema yliopisto-opiskelijana (YVTltk 2x/2015, xx.xx.2015 sekä YVTltk 3xx/2017, xx.xx.2018).

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa, että hakijan työttömyysetuutta koskevan asian käsittelyn kiirehtimisessä ja vastausten vaatimisessa kaupungilta on ollut kyse hänen tosiasiallisesta toiminnastaan. Ottaen huomioon erityisesti 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 yhdenvertaisuuslain ja perustuslain esitöiden lisäksi erityisesti ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan, ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön ja perustuslain 22 §:n ilmentämän ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatteen sekä lautakunnan aiemman ratkaisukäytännön lautakunta katsoo, että hakijan asema työttömyysetuuden hakijana on käsillä olevassa asiassa yhdenvertaisuuslain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettu muu henkilöön liittyvä syy.

Asiassa on seuraavaksi arvioitava, onko saadun selvityksen perusteella perusteltua aihetta olettaa kaupungin kohdelleen hakijaa yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettulla tavalla syrjivästi sen perusteella, 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 katsonut hakijan opiskeluista saadun uuden selvityksen perusteella, että hakijan opinnot ovat olleet 1.10.2015 alkaen työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla päätoimisia ja ettei tällä siten ole ollut oikeutta työttömyysetuuteen. Hakija ei näin ollen ole myöskään kuulunut työelämäpalveluja koskeneen kokeilun piiriin, eikä kaupungilla ole ollut toimivaltaa käsitellä hänen työttömyysetuusasiaansa enempää.

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

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 sekä 28 §

Laki julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden alueellista tarjoamista ja työelämäkokeilua koskevasta kokeilusta (505/2017) 2 § 1 momentti, 3 § 1 momentti, 4 § 1 momentti ja 24 § 1 momentti

Uhkasakkolaki (1113/1990) 4 §

Muutoksenhaku

Muutoksenhakuohjaus liitteenä.

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