

YHDENVERTAISUUS- JA TASA-ARVOLAUTAKUNTA/Jaosto

Esteettömyys, syrjintäolettama, välillinen syrjintä, häirintä, velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta

Diaarinumero: 2xx/2017

Antopäivä: xx.xx.2017

Hakija käyttää vammansa vuoksi liikkumiseensa pyörätuolia. Hän ei päässyt keväällä 2017 seuraamaan eduskunnan väistötiloissa järjestettyä täysistuntoa, koska väistötilojen täysistuntosalin yleisölehterille kulkeminen olisi edellyttänyt portaiden käyttämistä.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoi, että asiassa oli syntynyt välillistä syrjintää koskeva syrjintäolettama. Lautakunta katsoi vastaajan kyenneen kuitenkin kumoamaan syntyneen syrjintäolettaman selvittämällä, että sen menettelyllä oli ollut hyväksyttävä tavoite, jonka saavuttamiseksi käytetyt keinot olivat olleet asianmukaisia ja tarpeellisia. Lautakunta katsoi lisäksi, ettei vastaajan menettely ollut yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettua häirintää ja ettei vastaaja ollut laiminlyönyt velvollisuuttaan edistää yhdenvertaisuutta. Lautakunta hylkäsi hakemuksen.

Asian tausta

Eduskunnan täysistunnot järjestettiin Eduskuntatalon peruskorjauksesta johtuen kevästä 2015 syysistuntokauden 2017 alkuun rakennuksessa, joka rakennettiin vuonna 1930 Helsingin konservatorion tiloiksi. Rakennus on vuodesta 1939 alkaen ollut Sibelius-Akatemian opetuskäytössä ja konserttitiloina. Rakennus palautetaan takaisin aiempaan käyttötarkoitukseensa eduskunnan toimintojen palattua takaisin peruskorjattuun Eduskuntataloon.

Hakija käyttää vammansa vuoksi liikkumiseensa pyörätuolia. Hän yritti keväällä 2017 päästä seuraamaan eduskunnan väistötiloissa järjestettyä täysistuntoa. Hän ei päässyt täysistuntosalin yleisölehterille, koska sinne kulkeminen olisi edellyttänyt portaiden käyttämistä.

Hakijan vaatimukset

Hakija vaatii, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta kieltää eduskunnan kansliaa jatkamasta häneen kohdistunutta syrjintää.

Hakijan vaatimusten perusteet

Hakija katsoo, että hänet asetettiin eduskunnan täysistunnon seuraamisessa eriarvoiseen asemaan hänen vammansa vuoksi muihin henkilöihin nähden. Hän ei pidä hyväksyttävänä sitä, että täysistunnon seuraaminen järjestettiin väistötiloissa liikuntarajoitteisille henkilöille muulla tavoin kuin niille, jotka pystyivät käyttämään portaita ja pääsemään siten seuraamaan tilaisuutta täysistuntosalin yleisölehterille. Hakija toteaa, etteivät vastaajan käytettävissä olevat voimavarat oikeuta sen menettelyä, vaikka kysymyksessä olikin väliaikainen järjestely.

Hakija toteaa kysyneensä edellä todettuna ajankohtana eduskunnan virkamieheltä väistötilojen sisäänkäynnin yhteydessä oleviin portaisiin viitaten, että ”siitäkö mennään” ja saaneensa vastaukseksi ”siitä vaan”. Hän toteaa kokeneensa tilanteen alentavana, nöyryyttävänä ja loukkaavana. Hän katsoo, että kyseisen virkamiehen toiminta oli yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) tarkoitettua häirintää, koska virkamiehelle olisi tullut olla ilmeistä, ettei hän pystyisi vammastaan johtuen käyttämään portaita. Hakijan mukaan se, että virkamies erehtyi luulemaan häntä henkilöksi, joka olisi pyörätuolin käyttämisestään huolimatta pystynyt käyttämään portaita, ei ole hyväksyttävä peruste hänen saamalleen vastaukselle.

Vastaaajan vastaus

Vastaaaja kiistää väitteet hakijan syrjimisestä.

Vastaaajan perustelut

Vastaaaja toteaa, että eduskunnan väliaikaisten väistötilojen esteettömyys ja saavutettavuus eivät olleet parasta tasoa, mutta vuonna 1930 valmistuneen rakennuksen liikuntaesteiden poistaminen kokonaan olisi ollut mahdotonta talon rakenteellisten ratkaisujen vuoksi. Täysistuntosalin ylälehterille pääsyä varten rakennettuun sisäänkäyntiin ei voitu rakentaa luiskaa, hissiä tai muuta nostolaitetta, koska se olisi ollut vastoin rakennustaiteellisesti ja kulttuurihistoriallisesti arvokasta rakennusta koskevaa rakennuslupapäätöstä. Väistötilan tilaratkaisut täytyi myös toteuttaa tavalla, joka ei kohtuuttomasti vaikeuta tilojen palauttamista varsinaiseen käyttöönsä Sibelius-Akatemian oppilaitoksena ja konserttitalona.

Vastaaaja katsoo, että eduskunnan täysistuntojen julkisuus pystyttiin toteuttamaan väistötiloissa toimimisesta huolimatta. Yleisö pääsi seuraamaan täysistuntoja suuren konserttisalin ylälehteriltä, minkä lisäksi täysistunnot välitettiin reaaliaikaisella videoyhteydellä esteettömään tilaan, eduskunnan lisärakennuksen Kansalaisinfoon. Eri ihmisryhmien yhdenvertaisen kohtelun arvioinnissa on vastaaajan mukaan otettava huomioon, että väistötilojen täysistuntosalin yleisölehteriltäkään ei näkynyt huomattavaa osaa kansanedustajien paikoista, vaan myös sieltä istunnon seuraaminen tapahtui osin videon välityksellä. Lisäksi vastaaaja kiinnittää huomiota siihen, ettei täysistuntojen seuraaminen ole vastavuoroista toimintaa.

Vastaaaja toteaa, että väistötilojen käytössä oli kyse Eduskuntatalon peruskorjauksesta johtuneesta tilapäisestä poikkeustilanteesta, johon käytettävien voimavarojen suhteen oli oltava tavanmukaistakin säästävämpi. Peruskorjauksen jälkeen käyttöön otettu Eduskuntatalo on esteetön.

Vastaaaja toteaa, että hakijan ohjaaminen käyttämään portaita johtui inhimillisestä erehdyksestä. Eduskuntaan odotettiin kyseisenä ajankohtana vieraaksi henkilöä, joka pyörätuolilla liikkumisestaan huolimatta pystyi käyttämään portaita. Vastaaaja pahoittelee, ettei hakijaa ohjattu Kansalaisinfoon seuraamaan täysistuntoa.

Esittelijän esitys

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta hylkää hakemuksen.

Kysymyksenasettelu

Koska asiassa on kyse eduskunnan toimielimen menettelystä, on ensin arvioitava, onko yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla toimivalta käsitellä asiaa. Jos tällainen toimivalta on, on arvioitava, onko hakijaa syrjitty, kun hän ei ole vammastaan johtuen päässyt seuraamaan eduskunnan julkista täysistuntoa eduskunnan väliaikaisten väistötilojen täysistuntosalin yleisölehterille.

Saadun selvityksen perusteella asiassa on arvioitu tarkemmin, onko vastaajan menettely ollut välillistä syrjintää tai häirintää ja onko vastaaja laiminlyönyt velvollisuutensa edistää yhdenvertaisuutta.

Perustelut

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivalta käsitellä asiaa

Yhdenvertaisuuslain 18 §:n 2 momentin mukaan lain säännöksiä valvonnasta (18-22 §) sovelletaan eduskuntaan ja sen toimielimiin vain, kun kysymys on eduskunnan tai sen toimielimen toiminnasta viranomaisena tai työnantajana.

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 määrääjässä toimenpiteisiin mainitussa laissa säädettyjen velvollisuuksien täyttämiseksi.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että käsillä olevassa asiassa, jossa ei ole kyse eduskunnan valtiopäivätoimintojen arvioinnista vaan eduskunnan toimitilana olleen rakennuksen saavutettavuuden arvioinnista, on kysymys eduskunnan kanslian toimimisesta viranomaisena. Lautakunnalla on näin ollen toimivalta arvioida eduskunnan kanslian menettelyä asiassa.

Eduskunnan väistötilojen täysistuntosalin yleisölehterin saavutettavuus Eduskuntatalon peruskorjauksen aikana

Suomen perustuslain (731/1999) 50 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan täysistunnot ovat julkisia, jollei eduskunta jonkin asian osalta erityisen painavasta syystä toisin päättä.

Eduskunnan täysistuntojen seuraaminen täysistuntosalissa edellytti Eduskuntatalon peruskorjauksen aikana sitä, että henkilö pystyi käyttämään portaita salin yleisölehterille päästäkseen. Hakija ei liikkumistaan rajoittavan vammansa johdosta päässyt keväällä 2017 seuraamaan eduskunnan täysistuntoa väistötilojen täysistuntosalin yleisölehterille.

Onko asiassa syntynyt syrjintäoletta?

Yhdenvertaisuuslain 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. Pykälän 2 momentin mukaan välittömän ja välillisen syrjinnän lisäksi kyseisessä laissa tarkoitettua syrjintää on häirintä, kohtuullisten mukautusten epääminen sekä ohje tai käsky syrjiä.

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 esitöiden (HE 19/2014) mukaan välillistä syrjintää voi olla menettely, jonka seurauksena johonkin tiettyyn, henkilöön liittyvien syiden perusteella määräytyvään ryhmään kuuluva henkilö joutuu muihin nähden erityisen rajoituksen, vaatimuksen, rasitteen, velvoitteen tai muun haitan kohteeksi (s. 76). Säännön, perusteen tai käytännön välillinen syrjivyyden ilmenee usein siten, että johonkin tiettyyn ryhmään kuuluvien henkilöiden on tosiasiallisesti vaikeampi täyttää jokin asetettu edellytys tai siten, että valitulla toteuttamistavalla on kielteisiä vaikutuksia nimenomaan ja vain heihin (s. 77).

Yhdenvertaisuuslain 28 §:n mukaan vireillepanijan on syrjintää tai vastatoimia koskevaa asiaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa käsiteltäessä esitettävä selvitystä seikoista, joihin vaatimus perustuu.

Koska hakija on selvittänyt, ettei hän ole vammastaan johtuen päässyt seuraamaan eduskunnan julkista täysistuntoa portaiden käyttöä edellyttävälle täysistuntosalin yleisölehterille, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että asiassa on syntynyt välillistä syrjintää koskeva syrjintäoletus.

Onko vastaaja kumonnut syrjintäoletuksen?

Yhdenvertaisuuslain 28 §:n mukaan, jos asiaa käsiteltäessä esitettyjen selvitysten perusteella voidaan olettaa syrjinnän tai vastatoimien kieltoa rikotun, vastapuolen on kumotakseen oletuksen osoitettava, että kieltoa ei ole rikottu.

Kumotakseen asiassa syntyneen syrjintäoletuksen vastaajan on siis osoitettava, että eduskunnan täysistuntojen järjestämiselle hakijalle esteellisessä tilassa on ollut hyväksyttävä tavoite, jonka saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat olleet asianmukaisia ja tarpeellisia.

Eduskunnan täysistuntojen järjestämisellä Sibelius-Akatemian tiloissa oli tarkoitus turvata eduskunnan täysistuntotyön jatkuminen Eduskuntatalon peruskorjauksen ajan. Tämä on yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan näkemyksen mukaan ollut hyväksyttävä tavoite.

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 117 §:n 2 momentin mukaan rakennuksen muutos- ja korjaustyöt on tehtävä sekä rakennuksen käyttötarkoituksen muutos toteutettava siten, että rakennus täyttää siihen yleisesti ennakoitavissa oleva kuormitus ja rakennuksen käyttötarkoitus huomioon ottaen kyseisen lain 117 a–117 g §:ssä tarkoitetut olennaiset tekniset vaatimukset. Pykälän 3 momentin mukaan rakennuksen tulee olla tarkoitustaan vastaava, korjattavissa, huollettavissa ja muunneltavissa sekä, sen mukaan kuin rakennuksen käyttö edellyttää, soveltua myös sellaisten henkilöiden käyttöön, joiden kyky liikkua tai toimia on rajoittunut. Pykälän 4 momentin mukaan korjaus- ja muutostyössä tulee ottaa huomioon rakennuksen ominaisuudet ja erityispiirteet sekä rakennuksen soveltuvuus aiottuun käyttöön.

Maankäyttö- ja rakennuslain 117 e §:n 1 momentin mukaan rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennus ja sen piha- ja oleskelualueet suunnitellaan ja rakennetaan niiden käyttötarkoituksen, käyttäjämäärän ja kerrosluvun edellyttämällä

tavalla siten, että esteettömyys ja käytettävyys otetaan huomioon erityisesti lasten, vanhusten ja vammaisten henkilöiden kannalta.

Sibelius-Akatemian talossa eduskunnan toimintoja varten teetetyt muutostyöt perustuivat maankäyttö- ja rakennuslain vaatimukseen muun muassa rakennuksen ominaisuuksien ja erityispiirteiden huomioon ottamisesta. Myös muutostöitä varten saadussa rakennusluvassa edellytettiin, ettei rakennuksessa saanut tehdä sen kulttuurihistoriallista arvoa tärkeviä korjaus- tai muutostöitä. Hissin, muun nostolaitteen tai luiskan sekä niihin liittyvän sisäänkäynnin rakentaminen ei olisi vastaajan mukaan ollut rakennuslupapäätöksen mukaista.

Ottaen edellä todetun lisäksi huomioon, että eduskunnan täysistuntotyön järjestäminen väistötiloissa oli väliaikaista eikä täysistuntotyön turvaaminen olisi vastaajan mukaan ollut mahdollista muussa kuin kyseisessä, Eduskuntatalon vieressä sijaitsevassa rakennuksessa, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että vastaajan tavoitteen saavuttamiseksi käyttämät keinot ovat olleet asianmukaisia ja tarpeellisia.

Edellä todetuista perusteista yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo vastaajan kyenneen kumoamaan asiassa syntyneen syrjintäoletuksen.

Oliko hakijan ohjaaminen käyttämään portaita häirintää?

Yhdenvertaisuuslain 14 §:n mukaan henkilön ihmisarvoa tarkoituksellisesti tai tosiasiallisesti loukkaava käyttäytyminen on häirintää, jos loukkaava käyttäytyminen liittyy lain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettuun syyhyn ja käyttäytymisellä luodaan mainitun syyn vuoksi henkilöä halventava tai nöyryyttävä taikka häntä kohtaan uhkaava, vihamielinen tai hyökkäävä ilmapiiri.

Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan ihmisarvoa loukkaavaa käyttäytymistä ei ole mikä tahansa toisen ihmisen loukkaavaksi kokema käyttäytyminen, vaan teon loukkaavuutta tulee arvioida objektiivisin perustein. Loukatun subjektiivisella käsityksellä eli sillä onko hän pahoittanut mielensä ei siten sinänsä ole ratkaisevaa merkitystä arvioitaessa sitä, onko käyttäytyminen ollut laissa tarkoitettua häirintää. Olennaista on, voidaanko käyttäytymistä objektiivisin perustein arvioituna pitää henkilön ihmisarvoa loukkaavana. Lisäedellytyksenä on, että käyttäytymisellä luodaan loukattua tai loukattuja halventava tai nöyryyttävä taikka häntä tai heitä kohtaan uhkaava, vihamielinen tai hyökkäävä ilmapiiri. Säännöksessä tarkoitettu ilmapiiri voi syntyä esimerkiksi esittämällä ihmisarvoa loukkaavia lausumia tai kiusaamalla muulla tavoin häirinnän kohdetta. Ilmapiiri syntyy tyypillisesti jonkin organisaation, kuten esimerkiksi oppilaitoksen toiminnassa, ja vaikuttaa usein ihmisten väliseen kanssakäymiseen. (HE 19/2014 vp, s. 78)

Yhdenvertaisuuslain 28 §:n mukaan vireillepanijan on syrjintää tai vastatoimia koskevaa asiaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa käsiteltäessä esitettävä selvitystä seikoista, joihin vaatimus perustuu. Pelkkä väite tai epäily syrjinnän tai vastatoimien kiellon rikkomisesta ei riitä syrjintäoletuksen syntymiseen.

Hakija kertoo kokeneensa eduskunnan virkamieheltä portaiden käyttöä koskevaan kysymykseensä saamansa vastauksen ("siitä vaan") alentavana, nöyryyttävänä ja loukkaavana.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa, ettei hakija ole selvittänyt eduskunnan virkamiehen menettelleen tavalla, joka osoittaisi perustavanlaatuista kunnioituksen puutetta häntä kohtaan hänen vammaisuudestaan johtuen, tai kyseenalaistaneen hänen oikeutensa tulla kohdelluksi yhdenvertaisesti muiden henkilöiden kanssa. Virkamiehen toiminnan arvioinnissa on otettava huomioon, että eduskuntaan odotettiin kyseisenä ajankohtana saapuvaksi henkilöä, joka pystyy pyörätuolilla liikkumisestaan huolimatta käyttämään myös portaita. Virkamiehen menettelyä ei ole mainituista syistä johtuen pidettävä objektiivisesti arvioiden hakijan ihmisarvoa loukkaavana käytöksenä.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa, ettei hakija ole esittänyt myöskään selvitystä siitä, miten eduskunnan virkamiehen menettely olisi johtanut häntä halventavan tai nöyryyttävän taikka häntä kohtaan uhkaavan, vihamielisen tai hyökkäävän ilmapiirin syntymiseen. Hakijan subjektiiviselle kokemukselle tilanteen nöyryyttävyydestä ei voida antaa asian arvioinnissa yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan ratkaisevaa merkitystä.

Edellä todetuista perusteista yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, ettei asiassa ole syntynyt häirintää koskevaa syrjintäolettamaa.

Viranomaisen velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta

Yhdenvertaisuuslain 5 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Edistämistoimenpiteiden on oltava viranomaisen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia.

Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan tarvittavilla edistämistoimenpiteillä viitataan sellaisiin käytännöllisiin keinoihin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi, joihin arvioinnissa havaitut kehittämiskohteet ja mahdolliset ongelmat antavat aiheita. Selvää on, että viranomaisen on erityisesti muutettava niitä olosuhteita, jotka estävät yhdenvertaisuuden toteutumista. (HE 19/2014 vp s. 61)

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa, että eduskunnan täysistunto, jota hakija yritti päästä seuraamaan, oli katsottavissa, kuten muutkin eduskunnan täysistunnot, reaaliaikaisen videoyhteyden avulla Kansalaisinfossa, joka on esteetön tila. Istunto oli lisäksi katsottavissa reaaliaikaisena verkkolähetyksenä YLE Areenasta sekä eduskunnan internet-sivuilla. Yhdenvertaisuuden toteutumisen arvioinnissa on otettava lisäksi huomioon, että täysistuntojen seuraaminen väistötilojen täysistuntosalin yleisölehteriltäkin oli jouduttu järjestämään tilan rakenteellisten ominaisuuksien vuoksi osin videoyhteyden avulla.

Edellä todetuista perusteista yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo eduskunnan ryhtyneen yhdenvertaisuuslain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi niin, että eduskunnan täysistunnot olivat Eduskuntatalon peruskorjauksenkin aikana myös sellaisten henkilöiden seurattavissa reaaliaikaisesti, jotka eivät liikuntarajoitteestaan johtuen päässeet väistötilojen täysistuntosalin yleisölehterille.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan päätös

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta päätti hyväksyä esittelijän esityksen.

Lainkohdat

Suomen perustuslaki (731/1999) 50 § 1 momentti

Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) 5 § 1 momentti, 8 § 1 momentti, 13 §, 14 §, 18 § 2 momentti, 20 § 3 momentti ja 28 §

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) 117 § 2-4 momentti ja 117 e § 1 momentti

Muutoksenhaku

Muutoksenhakuohjaus liitteenä.

Asian ovat päättäneet Tuomas Ojanen (puheenjohtaja), Outi Anttila, Merja Heikkinen, Riitta-Maija Jouttimäki ja Sonya Walkila. Asian esittelijä Hanna Kiiskinen.