

YHDENVERTAISUUS- JA TASA-ARVOLAUTAKUNTA/Täysistunto

Syrjintäolettama, kohtuulliset mukautukset, vammaisuus, yhdenvertaisuuden edistämistoimet, opiskelu, harkinnanvarainen etuus

Diaarinumero: YVTLTK/2XX/2015

Antopäivä: XX.XX.2015

Hakija on vammainen henkilö, joka ei katsonut pystyvänsä olemaan kokopäiväisesti työssä, johon hän oli kouluttautunut. Hänet oli hyväksytty erityisopettajan opintoihin Åbo Akademissa. Hakija katsoi, että hänen kohdallaan oli olemassa erityisiä syitä, joiden takia hänelle olisi tullut myöntää työttömyysetuus opintojen ajaksi.

Hakija toimitti selvityksen opinnoistaan työ- ja elinkeinotoimistolle säilyttääkseen työttömyyskorvauksensa. Työ- ja elinkeinotoimisto selvitti työttömyysturvalain mukaisesti hänen työvoimapolitiittiset edellytyksensä saada työttömyysetuutta, ja antoi 23.1.2015 sitovan työvoimapolitiittisen lausuntonsa työttömyyskassalle. Lausunnon mukaan hakijalla ei ollut oikeutta työttömyysetuuteen, koska hän opiskeli kokopäiväisesti.

Työ- ja elinkeinotoimiston vastauksista ja lisäselvityksistä asian käsittelyn yhteydessä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa ei ilmennyt, että se olisi ottanut huomioon yhdenvertaisuuslain mukaiset velvoitteet.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta totesi, että viranomaisen on harkinnanvaraista etuutta koskevaa päätöstä tehdessään sovellettava yhdenvertaisuuslain syrjinnän kieltoa koskevia säännöksiä.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoi työ- ja elinkeinotoimiston laiminlyöneen yhdenvertaisuuslain 5 §:n 1 momentin mukaisen velvollisuutensa edistää yhdenvertaisuuden toteutumista, koska se ei ollut arvioinut yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukaisia kohtuullisia mukautuksia, vaikka hakija oli esittänyt seikkoja, jotka olisi yhdenvertaisuuslain mukaan tullut ottaa huomioon.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoi, että hakijan asema yliopisto-opiskelijana muiden aikuisopiskelijoiden joukossa oli sellainen oikeudellinen asema, joka voitiin rinnastaa muuhun henkilöön liittyvänä syynä yhdenvertaisuuslain syrjintäkieltoon sisältyvään luetteloon kielletyistä syrjintäperusteista.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoi, ettei hakijan tilanteessa ollut kyse muihin aikuisopiskelijoihin vertailukelpoisesta tilanteesta, joten hakijaa ei ollut syrjitty suhteessa muihin aikuisopiskelijoihin.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoi, ettei laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta tai sitä koskeva työ- ja elinkeinoministeriön soveltamisohje estä tulkitsemasta lakia hakijan vaatimalla tavalla.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta totesi, ettei työ- ja elinkeinotoimiston hakijan kannalta kielteisestä työvoimapolitiittisesta lausunnosta tai muistakaan asian asiakirjoista ilmennyt, että hakijan asiaa harkittaessa olisi otettu huomioon tai sovellettu yhdenvertaisuuslain 15 §:n 1 momentin mukaista viranomaisen velvollisuutta kohtuullisiin mukautuksiin.

Lisäksi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta totesi, että yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukaan viranomaisen on tehtävä asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa asioida viranomaisissa sekä saada koulutusta, työtä ja yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja palveluita samoin kuin suoriutua työtehtävistä ja edetä työuralla. Yhdenvertaisuuslain 15 §:n sanamuoto ei aseta viranomaisen velvollisuuden syntymisen edellytykseksi, että vammaisen henkilö olisi nimenomaisesti vaatinut kohtuullisen mukautuksen tekemistä viranomaiselta tai muutakaan myötävaikutusta asianomaisen vammaisen henkilön taholta.

Kun erityisesti otettiin huomioon tarve vastata kohtuullisilla mukautuksilla tapauskohtaisesti kulloisiinkin vammaisen ihmisen tarpeisiin sekä viranomaisen velvollisuus tulkita ja soveltaa yhdenvertaisuuslain 15 §:n 1 momentissa säädettyä viranomaisen velvollisuutta kohtuullisiin mukautuksiin perusoikeus- ja ihmisoikeusmyönteisellä tavalla perustuslain 22 §:n mukaisesti, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoi työ- ja elinkeinotoimiston evänneen hakijalta kohtuullisen mukautuksen yhdenvertaisuuslain 8 §:n 2 momentin syrjintäkiellon vastaisesti, kun se oli antanut työttömyyskassalle 23.1.2015 työvoimapolitiittisen lausunnon, ettei hakijalla ollut oikeutta työttömyysetuuden saamiseen, koska hän oli opiskellut kokopäiväisesti erityisopettajaksi ja kasvatustieteen maisteriksi Åbo Akademiassa.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoi, että työ- ja elinkeinotoimisto oli laiminlyönyt velvollisuutensa kohtuullisiin mukautuksiin yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukaisesti. Lautakunta kielsi työ- ja elinkeinotoimistoa jatkamasta tai uusimasta hakijaan kohdistuvaa yhdenvertaisuuslain 8 §:n vastaista syrjintää sekä määräsi työ- ja elinkeinotoimiston tekemään asianmukaiset ja tarvittavat kohtuulliset mukautukset yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukaisesti.

(Ään. 7–6)

(Ei lainvoimainen)

Hakijan vaatimukset

Hakija katsoo tulleen syrjityksi, koska ei ole saanut harjoittaa yliopisto-opintoja työttömyysetuudella ja pyytää kieltämään häneen kohdistuvan syrjinnän.

Hakijan perustelut

Hakija oli hyväksytty erityisopettajan opintoihin Åbo Akademiassa kesällä 2014, jolloin hän oli ottanut heti yhteyttä työ- ja elinkeinotoimistoon keskustellakseen mahdollisuudesta opiskella vapaaehtoisia opintoja työttömyysetuuden saamisen aikana, koska hän pelkäsi joutuvansa syksyllä työttömäksi. Aluksi hänelle oli kerrottu sen olevan mahdollista, mutta myöhemmin oli käynyt ilmi, ettei asianlaita ollutkaan näin, koska hänen korkeakouluopintonsa eivät ole olleet keskeytyneinä yli yhtä vuotta.

Työvoimaviranomaisten ylläpitämien internet -sivujen 'mol.fi' mukaan opintoja voidaan tukea, jos siihen on erityisiä syitä. Hakijalla on korkea invaliditeettiprosentti, eikä hän katso pystyvänsä olemaan kokopäiväisesti työssä, johon hän on kouluttautunut. Hakija kertoo, että hänellä on ollut useita pidempiä hänen sairaudestaan johtuvia työttömyysjaksoja ja sairauslomia. Hakija arvioi pystyvänsä selviytymään erityisopettajan työstä, ja alueella oli myös pulaa erityisopettajista. Hakija

katsoo, että hänen kohdallaan oli olemassa erityisiä syitä, joiden takia hänelle olisi tullut myöntää työttömyysetuus opintojen ajaksi. Hakija katsoo, että lakia on tulkittu hänen vahingokseen, vaikka lakia olisi voitu tulkita myös hänen kannaltaan myönteisesti.

Hakija katsoo tulleen syrjityksi myös aikuisopiskelijana, koska oli hakenut yliopisto-opintoihin, eikä ammatilliseen koulutukseen. Hakija ilmoittaa saavansa opinnoissaan pätevyyden kolmella ammattialalla, jotka ovat luokanopettaja, erityisluokanopettaja ja erityisopettaja. Hakijalla on samanlaiset menot kuin muillakin vaikkapa lähihoitajaksi opiskelevilla aikuisopiskelijoilla. Hakija katsoo joutuvansa epäsuotuisampaan asemaan myös siten, että sijaisena tai vakituudessa toimessa olevat voivat opintovapaata ottaessaan saada aikuisopintotukea. Hakija katsoo, että häntä ja aikuisopiskelijoita tulisi kohdella yhdenvertaisesti niin, että hakijalla olisi oikeus kahden vuoden opintoihin työttömyysetuuden saadessaan. Hakija katsoo, että työ- ja elinkeinoministeriö syrjii tiettyä aikuisopiskelijoiden ryhmää.

Vastaajan vastaus

Vastaaja katsoo, ettei hakijan korkeakouluopintojen tukeminen työttömyysetuudella ole ollut mahdollista, koska laissa säädetyt edellytykset siihen olivat puuttuneet.

Vastaajan perustelut

Viimeisimmässä työllistämissuunnitelmassaan hakija oli sopinut palkkatuetusta työstä, jossa hän jaksaisi ja viihtyisi. Työllistämissuunnitelmaa oli toteutettu niin, että hänelle oli myönnetty palkkatukea seurakunnassa työskentelyyn 1.9.2012 – 31.8.2013 ja 1.11.2013 – 30.10.2014 välisenä aikana.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (28.12.2012/916) 6 luvun 2 §:n mukaan työnhakijalla, joka on täyttänyt 25 vuotta ja joka opiskelee omaehtoisesti, on oikeus työttömyysturvalaissa tarkoitettuun työttömyysetuuteen mainitussa laissa säädetyin edellytyksin, jos:

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

Opintoja koskevia edellytyksiä säätelevässä 3 §:ssä sanotaan, että ellei erityisestä syystä muuta johdu, tässä luvussa säädettyä sovelletaan alemman tai ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamiseen yliopistossa vain, jos kyse on työnhakijan aiemmin harjoittamista opinnoista, joiden todisteellisesta keskeytymisestä on vähintään yksi vuosi. Tässä luvussa säädettyä sovelletaan työnhakijan aiemmin harjoittamiin opintoihin vain, jos opintojen todisteellisesta keskeytymisestä on vähintään yksi vuosi. Rajoitus ei koske työsuhteen aikana aloitettuja tai työvoimakoulutuksena harjoitettuja opintoja.

Työ- ja elinkeinotoimisto oli ilmoittanut hakijalle 7.10.2014, ettei hänen opintojaan Åbo Akademiassa voitu tukea työttömyysetuudella, koska 6 luvun 2 ja 3 §:n edellytykset eivät täyttyneet. Hän oli vasta aloittanut yliopisto-opintonsa, eivätkä ne näin ollen ole olleet keskeytyneenä vuoden ajan. Hän ei ollut myöskään opiskellut osa-aikaisesti työsuhteessa ollessaan siten kuin 6 luvun 3 §:ssä tarkoitetaan. Myöskään hänen työllistämissuunnitelmassaan ei ollut todettu koulutustarvetta eikä sovittu hänen opintojensa tukemisesta.

Työ- ja elinkeinoministeriön 26.5.2014 antamassa ohjeessa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja asetuksen soveltamisesta (TEM/566/00.03.05.02/2014) mainitaan 6 luvun 3 §:n tarkoittamana erityisenä syynä esimerkiksi se, että työnhakijalla on aikaisempi ammatillinen tutkinto, ja hän on ollut vakiintuneesti useita vuosia työmarkkinoilla, mutta työmarkkinoilla tapahtuneiden muutosten johdosta hänen mahdollisuutensa työllistyä ammattiaan vastaavaan työhön ovat selvästi vaikeutuneet. Erityinen syy voi olla myös se, että työnhakija voisi lukea yliopistossa suoritettaviin opintoihinsa aikaisemmin suorittamiaan opintoja tai suorittaa ns. muuntokoulutuksen.

Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeen mukaan yllä mainittujen tilanteiden lisäksi voi olla myös muita painoarvoltaan samankaltaisia erityisiä syitä tukea uusia yliopisto-opintoja, jotka työ- ja elinkeinotoimisto voi huomioida päätöstä tehtäessä. Hakijalla ei ole ollut edellä tarkoitettuja erityisiä syitä. Työ- ja elinkeinotoimistolla ei ole ollut tietoa, mitä tällaiset muut painoarvoltaan samankaltaiset erityiset syyt voisivat olla. Työ- ja elinkeinoministeriö ei ollut antanut ohjeissaan taikka muutoinkaan missään yhteydessä työ- ja elinkeinotoimistoille esimerkkejä siitä, mitä ne olisivat voineet olla. Työ- ja elinkeinotoimisto ei ole antanut uusia yliopisto-opintoja koskevia päätöksiä, jotka olisivat perustuneet yllä mainittuun muuhun painoarvoltaan samanlaiseen erityiseen syyhyn.

Työ- ja elinkeinoministeriön 18.11.2015 antaman selvityksen mukaan työttömyysetuudella opiskelun mahdollistamisen ensisijainen tarkoitus on, että työttömiksi jäävillä on mahdollisuus hankkia heidän yksilöllisesti arvioidun koulutustarpeensa mukaisia uusia taitoja, joita he tarvitsevat työllistykseen. Tarkoituksena on, että tämä päämäärä saavutetaan sellaisella lyhytaikaisella jatkokoulutuksella tai koulutuksella, joka johtaa tutkintoon tai osatutkintoon ja joka voidaan saavuttaa laissa säädetyn opintojen tukemisen 24 kuukauden enimmäisajassa.

Opintoja ei yleensä tueta työttömyysetuudella, jos työnhakijalla on ammatillinen tutkinto, joka edelleenkin antaa pätevyyden, eikä työnhakijalla ole perusteltua tarvetta uuden koulutuksen hankkimisen tai ammatin vaihtamiseen. Työnhakijalla ei ole subjektiivista oikeutta opintoihin työttömyysetuudella, vaan työ- ja elinkeinotoimiston on yksittäistapauksissa arvioitava muun muassa työnhakijan koulutustarve ja edellytykset opinnoista selviämiseen sekä kuinka työvoimapolitiittisesti tarkoituksenmukaisia suunnitellut opinnot olisivat. Koulutustarvetta arvioidessaan työ- ja elinkeinotoimiston on harkittava työnhakijan tilannetta monipuolisesti. Kyse on kokonaisarviosta, johon vaikuttavat erilaiset seikat, joihin kuuluvat niin henkilön oma tilanne kuin/tai paikallisilla työmarkkinoilla vallitseva tilanne.

Yliopisto-opintojen tukemista on rajoitettu, koska ensisijainen tarkoitus on lyhytkestaisen ammatillisen koulutuksen tukeminen. Erityisestä syystä työnhakijalla voi olla mahdollisuus myös uusien yliopisto-opintojen aloittamiseen. Tällainen syy voi olla esimerkiksi se, että hakijalla on aiempi tutkinto, ja hän on ollut vakituisesti työmarkkinoilla useita vuosia, mutta työmarkkinoilla tapahtuneet muutokset ovat selvästi heikentäneet työnhakijan mahdollisuuksia saada ammattiaan vastaavaa työtä. Erityinen syy voi olla myös se, että työnhakijan aiemmat opinnot voidaan lukea hänen yliopistossa suoritettaviin opintoihinsa tai hän voi suorittaa niin sanotun muuntokoulutuksen.

Edellä mainittujen tilanteiden lisäksi voi olla myös muita painoarvoltaan samankaltaisia erityisiä syitä uusien yliopisto-opintojen tukemiseen. Työ- ja elinkeinotoimiston on otettava tällaiset seikat huomioon päätöstä tehdessään. Työ- ja elinkeinotoimisto arvioi erityiset syyt, ja sen arvion tulee perustua työvoimapolitiiseen tarkoituksenmukaisuuteen. Koska harkinta ja työvoimapolitiinen tarkoituksenmukaisuus perustuvat asiakkaan yksilölliseen tilanteeseen, ei tästä voida antaa esimerkkejä tyhjentävästi. Lähtökohtana on kuitenkin, että tuetaan ainoastaan sellaisia yliopisto-opintoja, joita on harjoitettu aiemmin.

Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeen mukaan, jos koulutustarpeen taustalla ovat terveydelliset syyt, tulee selvittää, minkä tahon vastuulla ammatillinen kuntoutus on. Onko henkilöllä mahdollisuus saada opintojen rahoitus ja/tai koulutusaikainen etuus Kansaneläkelaitoksen ammatillisen kuntoutuksen tai tapaturma- tai liikennevakuutuksen kautta. Työ- ja elinkeinotoimisto selvitti päätöksenteon yhteydessä myös nämä seikat, ja sai tietoonsa Kansaneläkelaitoksen myöntämästä ammatillisesta kuntoutuksesta erityisohjaajaksi ammattikorkeakoulussa 29.8.2012 – 31.5.2014 välisenä aikana. Kansaneläkelaitos oli myös päättänyt myöntää hakijalle kuntoutusta koulutukseen Kelan kuntoutuskoulutuksessa henkilökohtaisen opintosuunnitelman mukaisesti 1.6.2014 – 31.5.2015 välisenä aikana. Kansaneläkelaitos ei ollut myöntänyt kuntoutuksena koulutusta Åbo Akademiassa.

Hakija toimitti selvityksen opinnoistaan säilyttääkseen työttömyyskorvauksensa 1.9.2014 jälkeen. Työ- ja elinkeinotoimisto selvitti työttömän toimeentuloturvaan annetun lain mukaisesti hänen työvoimapolitiiset edellytyksensä saada toimeentuloturvaa, ja antoi 23.1.2015 työvoimapolitiisen lausuntonsa työttömyyskassalle. Lausunnon mukaan hakijalla ei ollut oikeutta työttömyysetuuteen, koska hän opiskeli kokopäiväisesti. Työvoimapolitiisessa lausunnossa todetaan, että hakija oli kokopäiväopiskelija, kun hän oli ilmoittautunut 1.9.2014 alkaen opiskelijaksi erityisopettajan kasvatustieteen maisteriopintoihin Åbo Akademiassa.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää työ- ja elinkeinotoimiston vastausta riittävänä ja yhtyy siihen, eikä katso aiheelliseksi lausua asiassa enempää.

Esittelijän esitys

1. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta jättää hakemuksen tutkimatta lautakunnan toimivaltaan kuulumattomana siltä osin kuin se koskee Kansaneläkelaitoksen ja työ- ja elinkeinotoimiston toimintaa ja päätöksentekoa ennen 1.1.2015.
2. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo työ- ja elinkeinotoimiston laiminlyöneen yhdenvertaisuuslain 5 §:n 1 momentin mukaisen velvollisuuden edistää yhdenvertaisuuden toteutumista. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta määrää työ- ja elinkeinotoimiston ryhtymään yhdenvertaisuuslain 5 §:n 1 momentin mukaisiin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden edistämiseksi.
3. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, etteivät työ- ja elinkeinotoimisto tai työ- ja elinkeinoministeriö ole syrjineet hakijaa yhdenvertaisuuslain syrjintäkiellon vastaisesti muihin aikuisopiskelijoihin verrattuna.
4. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo työ- ja elinkeinotoimiston laiminlyöneen velvollisuutensa kohtuullisiin mukautuksiin yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukaisesti. Lautakunta kieltää työ- ja elinkeinotoimistoa jatkamasta tai uusimasta hakijaan kohdistuvaa yhdenvertaisuuslain 8 §:n vastaista syrjintää sekä määrää työ- ja elinkeinotoimiston tekemään asianmukaiset ja tarvittavat kohtuulliset mukautukset yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukaisesti.

Työ- ja elinkeinotoimiston on noudatettava yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan kieltopäätöstä ja määräystä 1.3.2016 mennessä.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan kieltopäätöstä ja määräystä on noudatettava yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain 13 §:n 4 momentin mukaan muutoksenhausta huolimatta, ellei hallinto-oikeus toisin määrää.

Kysymyksenasettelu

Asiassa on kysymys siitä, onko hakija tullut epäsuotuisammin kohdelluksi muihin aikuisopiskelijoihin verrattuna, kun hänelle ei ole myönnetty mahdollisuutta aloittamiinsa yliopisto-opintoihin työttömyysetuuden turvin. Kysymys on myös työ- ja elinkeinotoimiston mahdollisesta velvollisuudesta hyväksyä hakijan invaliditeetti sellaiseksi erityiseksi syyksi, jonka perusteella hänelle olisi tullut myöntää mahdollisuus opiskella yliopistossa työttömyysetuutta saaden sekä kohtuullisista mukautuksista.

Perustelut

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivalta

Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) tuli yhdenvertaisuutta koskevan lainsäädännön voimaanpanosta annetun lain (1347/2014) 8 §:n mukaan voimaan 1.1.2015 alkaen, jolloin alkoi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivalta tutkia hakemuksen kohteena olevia asioita.

Kansaneläkelaitoksen tai työ- ja elinkeinotoimiston toiminnan arviointi muutoin kuin etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän kieltöön tai tasa-arvolain soveltamiseen perustuen ennen 1.1.2015 ei kuulu lautakunnan toimivaltaan.

Näin ollen lautakunta jättää hakemuksen tutkimatta siltä osin kuin se koskee Kansaneläkelaitoksen ja työ- ja elinkeinotoimiston toimintaa ja päätöksentekoa ennen 1.1.2015.

Viranomaisen velvollisuus yhdenvertaisuuden edistämiseen

Yhdenvertaisuuslain 5 §:n 1 momentissa säädetään viranomaiselle velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta. 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.

Viranomaisen tulee toimialallaan arvioida yhdenvertaisuuden toteutumista esimerkiksi asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Edistämistoimet voivat myös olla luonteeltaan yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettua positiivista erityiskohtelua. Selvää on, että viranomaisen on erityisesti muutettava niitä olosuhteita, jotka estävät yhdenvertaisuuden toteutumista (HE 19/2014 vp., s. 61).

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta selvitti työ ja elinkeinoministeriön antaneen 28.5.2015 uuden ohjeen (TEM/871/00.03.05.02/2015) julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja asetuksen soveltamisesta, joka kumosi 23.1.2015 voimassa olleen ohjeen (TEM/871/00.03.05.02/2014). Uusittuun ohjeeseen ei sisälly mainintaa 1.1.2015 voimaan tulleesta yhdenvertaisuuslaista (1325/2014) tai kohtuullisista mukautuksista.

Viranomaisen on harkinnanvaraista etuutta koskevaa päätöstä tehdessään sovellettava yhdenvertaisuuslain syrjinnän kieltoa koskevia säännöksiä (HE 19/2014 vp., s. 57).

Työ- ja elinkeinotoimiston vastauksista ja lisäselvityksistä asian käsittelyn yhteydessä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa ei ilmene, että se olisi lausunnosta päättäessään ottanut huomioon yhdenvertaisuuslain mukaiset velvoitteet.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo työ- ja elinkeinotoimiston laiminlyöneen yhdenvertaisuuslain 5 §:n 1 momentin mukaisen velvollisuuden edistää yhdenvertaisuuden toteutumista, koska se ei ollut arvioinut hakijaa koskeneessa lausunnossaan yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukaisia kohtuullisia mukautuksia, vaikka hakija oli esittänyt 15 §:ssä mainittuja seikkoja, jotka olisi yhdenvertaisuuslain mukaan tullut ottaa huomioon.

Todistustaakka ja syrjintäolettamien syntyminen

Syrjintäolettamien syntymisen oikeudelliset perusteet

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 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.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain 12 §:n mukaan menettelyyn lautakunnassa sovelletaan hallintolakia (434/2003), jollei laissa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta, yhdenvertaisuuslaissa tai tasa-arvolaisissa menettelystä toisin säädetä. Hallintolain 31 §:n mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan on selvitettävä siellä vireille tulleita asioita riittävästi.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa, että sen ryhtyessä hallintolain 31 §:n mukaisesti selvittämään asiaa, tämä ei vielä sellaisenaan tarkoita, että lautakunta olisi katsonut syrjintäolettamien syntyneen.

Yhdenvertaisuuslain esitöistä (HE 19/2014 vp., s. 93) käy ilmi, että syrjintäolettamien syntyy, jos vireillepanijan esittämien tai muiden asiaa käsiteltäessä esiin tulleiden seikkojen perusteella voidaan olettaa syrjinnän tai vastatoimien kieltoa rikotun. Ensisijaisesti vireillepanijan on esitettävä sellaista näyttöä tapahtumien kulusta ja muusta tosiseikastosta, jonka perusteella asiaa objektiivisesti arvioiden voidaan olettaa syrjinnän tai vastatoimien kieltoa rikotun. Pelkkä väite tai epäily syrjinnän tai vastatoimien kiellon rikkomisesta ei riitä syrjintäolettamien syntymiseen.

Edelleen esitöistä ilmenee, että täyttää näyttöä syrjinnästä tai vastatoimista ei kuitenkaan edellytetä, vaan riittävää on, että tuomioistuimelle tai muulle asiaa käsittelevälle toimivaltaiselle viranomaiselle syntyy esille tulleiden seikkojen valossa perustellusti olettamien syrjinnän tai vastatoimien kiellon vastaisesta menettelystä.

Esitöissä on myös todettu, että olettamien syrjinnän tai vastatoimien kiellon rikkomisesta voi perustua paitsi vireillepanijan, myös vastapuolen esille tuomiin seikkoihin taikka mahdolliseen muuhun asiaa käsiteltäessä saatuun selvitykseen. 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.

Esitöiden mukaan vastapuolen on siten oletuksen kumoamiseksi esimerkiksi selvitettävä, että erilainen kohtelu on perustunut laissa tarkoitetulla tavalla hyväksyttävään perusteeseen taikka että vireillepanijan esittämä vertailuaineisto ei tosiasiallisesti koske vertailukelpoisia tilanteita. Välillisen syrjinnän tapauksessa vastapuoli voi niin ikään esittää selvitystä siitä, että menettelylle on ollut ehdotetussa laissa tarkoitettu hyväksyttävä peruste.

Syrjintäolettamien synnyttävistä tosiseikoista ei edellytetä täyttä näyttöä. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo edellä esitetyn perusteella, että syrjintäolettamien syntymiseksi riittävät sellaiset hakijan asianmukaisesti esittämät seikat, joiden perusteella hakijan väite on sillä tavoin uskottava, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla on objektiiviset perusteet todeta syrjintäolettamien syntyneen. Vaikka vastaaja ei pystyisi täysin kumoamaan hakijan esittämää väitettä, hänen vastauksensa voi heikentää hakijan esittämää näyttöä niin, että se jää näyttökynnyksen alle.

Yhdenvertaisuuslain mukaisen todistustaakan kääntymisen tarkoituksena on edesauttaa oikeuksien tehokasta toteutumista, koska näytön esittäminen syrjintätapauksissa voi olla tavanomaista vaikeampaa ja yleensä vain vastaaja voi osoittaa, että hänen syrjinnäksi väitetty toimensa on perustunut muuhun kuin kantajan henkilöön liittyvään syyhyn. (PeVL 10/2003)

Syrjintäolettamien syntyminen siis edeltää varsinaista toteennäyttämisen arviointia, johon tarvittavaa tietoa saadaan juuri vastaajan vastauksesta. Muutoin ei saavuteta yhdenvertaisuuslain 28 §:n tarkoitusta edesauttaa oikeuksien tehokasta toteutumista.

Kun syrjintäolettaja on syntynyt, todistustaakka siirtyy vastaajalle. Vastaajan mahdollisuutena on kumota kantajan esittämä näyttö tai heikentää sitä niin, että näyttö jää näyttökynnyksen alle.

Syrjintäolettamien syntymisen arviointi

Hakija on esittänyt selvitystä siitä, että hän oli joutunut työttömyysetuuden saamisessa opintojensa tukemiseen erilaiseen asemaan kuin muut aikuisopiskelijat, eikä hänen invaliditeettiaan ollut hyväksytty julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 6 luvun 3 §:n tarkoittamana erityisenä syynä poiketa laissa mainitusta pääsäännöstä työvoimaetuuden myöntämisestä yliopisto-opintoihin.

Edellä esitetyillä perusteilla yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että hakija on esittänyt objektiivisesti arvioiden sellaista selvitystä, jonka perusteella on syntynyt syrjintäolettaja, ja että todistustaakka on kääntynyt. Vastaajan on näin ollen näytettävä, ettei se ole menetellyt yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 8 §:n syrjintäkiellon vastaisesti.

Syrjintäkielto

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.

Yhdenvertaisuuslain 8 §:n 2 momentin mukaan välittömän ja välillisen syrjinnän lisäksi tässä 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 11 §:n mukaan erilainen kohtelu ei ole syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin ja sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia.

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 15 §:n mukaan viranomaisen, koulutuksen järjestäjän, työnantajan sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajan on tehtävä asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa asioida viranomaisissa sekä saada koulutusta, työtä ja yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja palveluita samoin kuin suoriutua työtehtävistä ja edetä työuralla.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 1 luvun 8 §:n mukaan julkista työvoima- ja yrityspalvelua tarjottaessa, kehitettäessä sekä siitä tiedotettaessa on aktiivisesti edistettävä yhdenvertaisuuden toteutumista sekä naisten ja miesten välistä tasa-arvoa työmarkkinoilla. Työ- ja elinkeinoviranomaisen on esiteltävä työ- ja koulutusvaihtoehtoja, avoimia työpaikkoja ja työnhakijoita siten, että henkilöasiakkailta on samanlaiset mahdollisuudet työnhakuun, ammatilliseen kehittymiseen ja koulutukseen sukupuolestaan ja yhdenvertaisuuslain 8 §:n 1 momentissa tarkoitetuista seikoista riippumatta.

Väitetyn syrjinnän arviointi

Erilaiseen asemaan asettaminen suhteessa muihin aikuisopiskelijoihin

Yhdenvertaisuuslain syrjintäkieltoon sisältyy luettelo kielletyistä syrjintäperusteista. Luettelo ei ole tyhjentävä, vaan lain mukaan myös muut henkilöön liittyvät syyt rinnastetaan laissa nimenomaan mainittuihin syihin.

Muulla henkilöön liittyvällä syyllä viitataan säännöksessä siinä nimenomaisesti mainittujen syiden kaltaisiin seikkoihin. Muuhun kuin henkilöön liittyvään syyhyn perustuva erilainen kohtelu ei kuulu ehdotetussa 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 (HE 19/2014 vp., s. 67) mukaan muita syitä voivat olla Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä sellaisiksi katsotut syyt. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkinta muista henkilöön liittyvistä syistä on ollut varsin laaja (*Hode ja Abdi*, 6.12.2012, asia 22341/09, kpl. 46). Muut henkilöön liittyvät syyt voivat koskea paitsi henkilön sisäsyntyisiä ominaisuuksia myös oikeudellista asemaa (*Hode ja Abdi*, kpl. 47).

Esitöiden mukaan teon syrjivää luonnetta arvioitaessa on olennaista, onko teko perustunut laissa kiellettyyn erottelukriteeriin (HE 19/2014 vp., s. 68).

Esitöissä epäsuotuisalla kohtelulla viitataan sellaiseen menettelyyn, joko tekoon tai laiminlyöntiin, jolla menettelyn kohde asetetaan muihin nähden huonompaan asemaan. Kyse voi siten olla esimerkiksi jonkin yleisesti saatavilla olevan etuuden, palvelun tai oikeuden epäämisestä tai rajoittamisesta tietyltä henkilöltä tai henkilöryhmältä (HE 19/2014 vp., s. 70).

Esitöistä myös ilmenee, että syrjintää on muihin nähden epäsuotuisampi kohtelu vertailukelpoisessa tilanteessa. Vaatimus tilanteiden vertailukelpoisuudesta viittaa siihen yleiseen periaatteeseen, että ihmisiä on samanlaisissa tapauksissa kohdeltava samalla tavalla. Jotta tilanteet ovat säännöksessä tarkoitettussa mielessä vertailukelpoisia, tulee niiden olla rinnastettavissa toisiinsa oikeudellisesti merkityksellisten seikkojen osalta. Kielteisen päätöksen lakisääteistä etuutta koskevaan hakemukseen saaneen kohtelu tulee rinnastaa etuuden saaneen kohteluun vain, jos myös kielteisen päätöksen saanut on täyttänyt laissa etuuden myöntämiseksi säädetty edellytykset (HE 19/2014 vp., s. 70).

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo edellä esitetyn perusteella, että hakijan asema yliopisto-opiskelijana muiden aikuisopiskelijoiden joukossa on sellainen oikeudellinen asema, joka voidaan rinnastaa muuhun henkilöön liittyvänä syynä yhdenvertaisuuslain syrjintäkieltoon sisältyvään luetteloon kielletyistä syrjintäperusteista.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että hakijan työttömyysetuuden epääminen on perustunut hänen aloittamiinsa yliopisto-opintoihin ja että kysymys on ollut sellaisesta oikeudellisesta asemasta, jonka takia hakija ei ole saanut työttömyysetuutta.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, ettei hakijalle ole myönnetty työttömyysetuutta, koska hän ei ole täyttänyt sen saamiseksi laissa säädettyjä edellytyksiä, ja että päätökselle on tältä osin muutoin hyväksyttävät perusteet. Näin ollen lautakunta katsoo, ettei kyse ole muihin aikuisopiskelijoihin vertailukelpoisesta tilanteesta. Hakija ei ole myöskään väittänyt, että häntä olisi kohdeltu työttömyysetuuden saamisessa epäsuotuisammin kuin muita päätoimisia yliopisto-opiskelijoita. Myöskään saadusta selvityksestä ei ilmene tällaista.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo edellä esitetyillä perusteilla, ettei hakijaa ole kohdeltu epäsuotuisammin kuin muita vertailukelpoiseen ryhmään kuuluvia, ja ettei kysymys ole ollut yhdenvertaisuuslaissa kielletystä syrjinnästä.

Näin ollen työ- ja elinkeinotoimisto tai työ- ja elinkeinoministeriö eivät ole syrjineet hakijaa yhdenvertaisuuslain syrjintäkiellon vastaisesti.

Hakijan terveydentila

Hakija on väittänyt, että häntä olisi syrjitty hänen terveydentilansa johdosta.

Yhdenvertaisuuslain 8 §:n mukaisesti kiellettyihin syrjintäperusteisiin kuuluu henkilön terveydentila tai vamma.

Yhdenvertaisuuslain esitöiden (HE 19/2014, s.67) mukaan terveydentilalla viitataan sekä fyysiseen että psyykkiseen terveydentilaan. Se kattaa sekä akuutit että krooniset sairaudet. Vammaisuudella on paljon yhteistä terveydentilan kanssa, sillä esimerkiksi kroonisesta sairaudesta voi seurata vammautuminen. Euroopan Unionin tuomioistuimien ratkaisussaan *HK Danmark* (yhdistetyt tapaukset C-335/11 ja C-337/11, 11.4.2013), että tällainen sairaus voi kuulua työsyRJintädirektiivissä tarkoitetun vammaisuuden käsitteen alaan jos parantuva tai parantumaton sairaus aiheuttaa fyysisistä, henkistä tai psyykkistä vaurioita johtuvan pitkäaikaisen rajoituksen, joka vuorovaikutuksessa erilaisten muiden esteiden kanssa voi estää asianomaisen henkilön täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisen työelämään yhdenvertaisesti muiden työntekijöiden kanssa.

Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeen mukaan, tulee selvittää, minkä tahon vastuulla ammatillinen kuntoutus on, jos koulutustarpeen taustalla ovat terveydelliset syyt. Kysymys on erityisesti sen selvittämisestä, onko henkilöllä mahdollisuus saada opintojen rahoitus ja/tai koulutusaikainen etuus Kansaneläkelaitoksen ammatillisen kuntoutuksen tai tapaturma- tai liikennevakuutuksen kautta.

Työ- ja elinkeinotoimisto oli selvittänyt nämä seikat. Kansaneläkelaitos oli myöntänyt hakijalle ammatillista kuntoutusta erityisohjaajaksi ammattikorkeakoulussa 29.8.2012 – 31.5.2014 välisenä aikana. Kansaneläkelaitos oli päättänyt myöntää hakijalle kuntoutusta koulutukseen Kelan kuntoutuskoulutuksessa henkilökohtaisen opintosuunnitelman mukaisesti 1.6.2014 – 31.5.2015 välisenä aikana. Kansaneläkelaitos ei ollut myöntänyt kuntoutuksena koulutusta Åbo Akademiassa.

Yhdenvertaisuuslaki tuli voimaan 1.1.2015, jolloin alkoi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivalta tutkia edellä mainitun kaltaisia asioita. Kansaneläkelaitoksen tai työ- ja elinkeinotoimiston toiminnan arviointi muutoin kuin etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän kieltoon tai tasa-arvolain soveltamiseen perustuen ennen 1.1.2015 ei kuulu lautakunnan toimivaltaan.

Näin ollen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta jättää hakemuksen tutkimatta siltä osin kuin se koskee Kansaneläkelaitoksen ja työ- ja elinkeinotoimiston toimintaa ja päätöksentekoa ennen 1.1.2015.

Hakijan invaliditeetti ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetuista lain 6 luvun 3§:n tarkoittama erityinen syy poiketa lain soveltamisen pääsäännöistä

Hakijan vammaisuus

Yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukaan oikeus kohtuullisiin mukautuksiin on vammaisella henkilöllä, jollaiseksi on katsottava YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksessa tarkoitettu vammaisen henkilö (HE 19/2014, s. 67). YK:n vammaisyleissopimuksen 1 artiklan mukaan vammaisiin henkilöihin kuuluvat ne, joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa. Vammaisuus voi olla syntyperäistä, taikka se voi johtua esimerkiksi tapaturmasta tai onnettomuudesta (HE 19/2014, s. 67).

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa asiassa olevan riidatonta, että hakijalla on korkea invaliditeettiprosentti.

Näin ollen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo hakijan olevan yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 8 ja 15 §:ssä tarkoitettu vammainen henkilö, jolla on oikeus kohtuullisiin mukautuksiin.

Kohtuulliset mukautukset

Kysymyksenasettelu

Hakija on vaatinut, että hänen invaliditeettinsä olisi tullut rinnastaa sellaiseen erityiseen syyhyn, jonka perusteella hänen olisi tullut voida opiskella yliopistossa työttömyysetuutta saaden. Hakija on katsonut tämän mahdollistavan paremmin hänen työllistymisensä sekä työn tekemisensä, koska hän saisi monipuolisemman koulutuksen, joka mahdollistaisi paremmin hänen työllistymisensä sellaisiin työtehtäviin, joissa hän korkeasta invaliditeetistaan huolimatta jaksaisi työskennellä. Hakija ei katso pystyvänsä olemaan kokopäiväisesti työssä, johon hän on kouluttautunut. Hakija on kertonut, että työ- ja elinkeinotoimiston mukaan alueella oli ollut pulaa erityisluokanopettajista, minkä ammatin tutkintoon hänen yliopisto-opintonsa johtivat.

Työ- ja elinkeinotoimisto on katsonut, ettei hakijalla ole ollut sellaisia erityisiä syitä, joiden nojalla hakijan olisi tullut voida opiskella yliopistossa työttömyysetuutta saaden.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo hakijan vaatimuksista sekä työ- ja elinkeinotoimiston kannasta seuraavan, että lautakunnassa on nyt kysymys työ- ja elinkeinotoimiston mahdollisesta velvollisuudesta hyväksyä hakijan invaliditeetti sellaiseksi erityiseksi syyksi, jonka perusteella hänelle olisi tullut myöntää mahdollisuus opiskella yliopistossa työttömyysetuutta saaden sekä kohtuullisista mukautuksista yhdenvertaisuuslain 15 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Oikeudellisen arvioinnin lähtökohtia

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 15 §:ssä säädetään kohtuullisista mukautuksista vammaisten ihmisten yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi. Säännöksen mukaan viranomaisen, koulutuksen järjestäjän, työnantajan sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajan on tehtävä asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammainen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa asioida viranomaisissa sekä saada koulutusta, työtä ja yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja palveluita samoin kuin suoriutua työtehtävistä ja edetä työuralla. Mukautusten kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan huomioon vammaisen ihmisen tarpeiden lisäksi toimijan koko, taloudellinen asema, toiminnan luonne ja laajuus sekä mukautusten arvioidut kustannukset ja mukautuksia varten saatavissa oleva tuki.

Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan (HE 19/2014 vp., s. 79) mukautusten tulee olla kulloisessakin tilanteessa tarvittavia.

Mukautukset ovat luonteeltaan tapauskohtaisia ja niiden tulee vastata kyseisessä konkreettisessa tilanteessa vammaisen ihmisen tarpeisiin. Mukautusten tarvittavuus ilmenee yleensä käytännössä siten, että vammaisen ihminen pyytää mukautusta, jos hän katsoo sellaista tarvittavan. Viimekätisen päätöksen siitä, miten tai millainen mukautus toteutetaan, tekee mukautuksiin velvoitettu toimija.

Yhdenvertaisuuslain 8 §:n 2 momentin mukaan välittömän ja välillisen syrjinnän lisäksi syrjintää on kohtuullisten mukautusten epääminen sekä ohje tai käsky syrjiä. Kun kyse on näin ollen erityisestä syrjinnän muodosta, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, ettei kohtuullisia mukautuksia arvioitaessa ole kyse välillisen tai välittömän syrjinnän arvioinnista.

Yhdenvertaisuuslain esitöistä ilmenee, että viranomaisen on harkinnanvaraista etuutta koskevaa päätöstä tehdessään sovellettava yhdenvertaisuuslain syrjinnän kieltoa koskevia säännöksiä (HE 19/2014 vp., s. 57).

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (28.12.2012/916) työttömyysetuudella tuettua työnhakijan omaehtoista opiskelua koskevan 6 luvun 3 §:n 2 momentin mukaan, ellei erityisestä syystä muuta johdu, luvun säännöksiä sovelletaan alemman tai ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamiseen yliopistossa vain, jos kyse on työnhakijan aiemmin harjoittamista opinnoista, kun opintojen todisteellisesta keskeytymisestä on vähintään yksi vuosi.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain esitöistä (HE 133/2012 vp., s. 89) ei ilmene, mistä erityisestä syystä työnhakijalla voi olla mahdollisuus aloittaa myös uudet yliopisto-opinnot tai mitä muita painoarvoltaan samankaltaisia erityisiä syitä tukea uusia yliopisto-opintoja voisi olla.

Työ- ja elinkeinoministeriön 26.5.2014 antamassa ohjeessa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja asetuksen soveltamisesta (TEM/566/00.03.05.02/2014) mainitaan 6 luvun 3 §:n tarkoittamana erityisenä syynä esimerkiksi se, että työnhakijalla on aikaisempi ammatillinen tutkinto, ja hän on ollut vakiintuneesti useita vuosia työmarkkinoilla, mutta työmarkkinoiden muutosten johdosta hänen mahdollisuutensa työllistyä ammattiaan vastaavaan työhön ovat selvästi vaikeutuneet. Erityinen syy voi olla myös se, että työnhakija voisi lukea yliopistossa suoritettaviin opintoihinsa aikaisemmin suorittamiaan opintoja tai suorittaa niin sanotun muuntokoulutuksen. Yllä mainittujen tilanteiden lisäksi voi olla muita painoarvoltaan samankaltaisia erityisiä syitä tukea uusia yliopisto-opintoja, jotka työ- ja elinkeinotoimisto voi huomioida päätöstä tehtäessä.

Arvio kohtuullisista mukautuksista

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 6 luvun 3 §:n 2 momentin mukaan uusia yliopisto-opintoja voidaan tukea erityisestä syystä työttömyysetuudella. Näin ollen yhdenvertaisuus- ja tasa-

arvolautakunta katsoo, ettei laki tai sitä koskeva työ- ja elinkeinoministeriön soveltamisohje estä tulkitsemasta lakia hakijan vaatimalla tavalla. Mahdollisissa tulkinnanvaraisissa tilanteissa tuomioistuinten ja muiden viranomaisten tulee valita perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista (PeVM 25/1994).

Yhdenvertaisuuslaki ja siihen sisältyvät syrjintäkiellot toteuttavat perustuslain 6 §:n, Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja Euroopan unionin oikeuden yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosäännöksiä sekä perustuslain 22 §:n mukaista julkisen vallan velvoitetta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PeVL 31/2014 vp., s. 2). Vaatimusta vammaisten ihmisten yhdenvertaisuuden toteuttamisesta on tämän vuoksi perusteltua pitää ilmeisen painavana.

Yhdenvertaisuutta koskevan lainsäädännön voimaanpanosta annetun lain (1347/2014) 8 §:n mukaan yhdenvertaisuuslaki tuli voimaan 1.1.2015 alkaen, ja yhdenvertaisuuslain 2 §:n mukaan yhdenvertaisuuslakia sovelletaan julkisessa toiminnassa.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa, ettei työ- ja elinkeinotoimiston 23.1.2015 antamasta hakijan kannalta kielteisestä työvoimapolitiitisesta lausunnosta tai muistakaan asian asiakirjoista ilmene, että hakijan asiaa harkittaessa olisi otettu huomioon tai sovellettu yhdenvertaisuuslain 15 §:n 1 momentin mukaista viranomaisen velvollisuutta kohtuullisiin mukautuksiin.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta edelleen toteaa, että hakija ei ole vaatinut työttömyysetuutta koko yliopisto-opintojen arvioidun keston ajaksi, vaan lain mukaiseksi 24 kuukauden enimmäisajaksi. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, ettei hakijan pyyntöä voida pitää kohtuuttomana.

Lisäksi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa, että yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukaan viranomaisen on tehtävä asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa asioida viranomaisissa sekä saada koulutusta, työtä ja yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja palveluita samoin kuin suoriutua työtehtävistä ja edetä työuralla. Yhdenvertaisuuslain 15 §:n sanamuoto ei aseta viranomaisen velvollisuuden syntymisen edellytykseksi, että vammaisen henkilö olisi nimenomaisesti vaatinut kohtuullisen mukautuksen tekemistä viranomaiselta tai muutenkaan myötävaikutusta asianomaisen vammaisen henkilön taholta.

Kun erityisesti otetaan huomioon tarve vastata kohtuullisilla mukautuksilla tapauskohtaisesti kulloisiinkin vammaisen ihmisen tarpeisiin sekä viranomaisen velvollisuus tulkita ja soveltaa yhdenvertaisuuslain 15 §:n 1 momentissa säädettyä viranomaisen velvollisuutta kohtuullisiin mukautuksiin perusoikeus- ja ihmisoikeusmyönteisellä tavalla perustuslain 22 §:n mukaisesti,

yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo työ- ja elinkeinotoimiston evänneen hakijalta kohtuullisen mukautuksen yhdenvertaisuuslain 8 §:n 2 momentin syrjintäkiellon vastaisesti, kun se oli antanut työttömyyskassalle 23.1.2015 työvoimapoliittisen lausunnon, ettei hakijalla ollut oikeutta työttömyysetuuden saamiseen, koska hän oli opiskellut kokopäiväisesti erityisopettajaksi ja kasvatustieteen maisteriksi Åbo Akademiassa.

Edellä esitetyillä perusteilla yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että työ- ja elinkeinotoimisto on laiminlyönyt velvollisuutensa kohtuullisiin mukautuksiin yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukaisesti. Lautakunta kieltää työ- ja elinkeinotoimistoa jatkamasta tai uusimasta hakijaan kohdistuvaa yhdenvertaisuuslain 8 §:n vastaista syrjintää sekä määrää työ- ja elinkeinotoimiston tekemään asianmukaiset ja tarvittavat kohtuulliset mukautukset yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukaisesti.

Työ- ja elinkeinotoimiston on noudatettava yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan kieltopäätöstä ja määräystä 1.3.2016 mennessä.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan kieltopäätöstä ja määräystä on noudatettava yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain 13 §:n 4 momentin mukaan muutoksenhausta huolimatta, ellei hallinto-oikeus toisin määrää.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan päätös

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta päätti hyväksyä esittelijän esityksen perusteluineen.

(Äänestys 7–6)

Lainkohdat

Laki yhdenvertaisuutta koskevan lainsäädännön voimaanpanosta (1347/2014) 8 §

Laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta (1327/2014) 1 §, 7 §, 12 §

Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) 2 § 1 momentti, 5 § 1 momentti, 8 §, 10 §, 15 §, 18 § 1 momentti, 20 § 3 momentti, 21 § 2 momentti, 28 §

Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012) 1 luku 8 §, 6 luku 2 ja 3 §

Työttömyysturvalaki (1290/2002) 1 luku 4 § 3 momentti

Hallintolaki (434/2003) 31 §

Perustuslaki (731/1999) 6 §, 22 §

Muutoksenhaku

Liitteenä.

Äänestys

Lautakunnan esittelijän päätösesityksen puolesta äänestivät lautakunnan puheenjohtaja Tuomas Ojanen ja jäsenet Timo Harrikari, Merja Heikkonen, Riitta-Maija Jouttimäki, Juha Lavapuro, Pirkko Mahlamäki ja Sonya Walkila. Asian esittelijä Juhani Kortteinen.

Eri mieltä olivat varapuheenjohtaja Outi Anttila ja jäsenet Katja Leppänen, Jukka Lindstedt, Husein Muhammed, Liisa Nieminen ja Jukka Siro.

Äänestyslausumat

Eri mieltä olevan varapuheenjohtaja Anttilan lausunto, johon yhtyivät jäsenet Jukka Lindstedt, Husein Muhammed ja Liisa Nieminen.

Olen lautakunnan kanssa samaa mieltä siltä osin kuin se on todennut, että sillä ei ole toimivaltaa tutkia Kansaneläkelaitoksen ja työ- ja elinkeinotoimiston toimintaa ja päätöksentekoa ennen yhdenvertaisuuslain voimaantuloa 1.1.2015. Muilta osin lausun seuraavaa.

Kysymyksenasettelu

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 6 luvun 2 §:n mukaan työnhakijalla, joka on täyttänyt 25 vuotta ja joka opiskelee omaehtoisesti, on oikeus työttömyysturvalaissa tarkoitettuun työttömyysetuuteen mainitussa 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.

Lain 6 luvun 3 §:n 2 momentin mukaan, ellei erityisestä syystä muuta johdu, tässä luvussa säädettyä sovelletaan alemman tai ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamiseen yliopistossa vain, jos kyse on työnhakijan aiemmin harjoittamista opinnoista, joiden todisteellisesta keskeytymisestä on vähintään yksi vuosi.

Asiassa on kyse ensinnäkin siitä, onko hakijaa syrjitty muun henkilöön liittyvän syyn perusteella, kun hän on aloittanut uudet opinnot yliopistolla eikä hänelle ole tämän vuoksi myönnetty työttömyysetuutta julkisesta työvoima- ja yrityspalveluista annetun lain 6 luvun 3 §:n 2 momentin nojalla. Hakija on katsonut, että yliopisto-opinnot tulisi rinnastaa muualla suoritettuihin opintoihin. Asiassa tulee arvioitavaksi, onko hakijan asema yliopisto-opiskelijana sellainen oikeudellinen asema, jonka voidaan katsoa olevan yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettu muu henkilöön liittyvä syy. Tämän jälkeen

arvioitavaksi tulee, onko asiassa syntynyt syrjintäoletta. Jos oletta syntyy, on vielä arvioitava sitä, kykeneekö vastaaja kumoamaan tuon olettan.

Asiassa on toiseksi kyse työvoima- ja yrityspalveluista annetun lain 6 luvun 3 §:n 2 momentissa tarkoitetuista erityisistä syistä myöntää työttömyysetuus myös uudet opinnot aloittavalle yliopisto-opiskelijalle. Hakija on katsonut, että hänen vammaisuutensa muodostaa lainkohdassa tarkoitettun erityisen synn. Asiassa tulee arvioitavaksi se, miten yhdenvertaisuuslaissa veloitetaan ottamaan vammaisuus huomioon tällaisesta harkinnanvaraisesta etuudesta päätettäessä.

Onko yliopisto-opiskelijan epäsuotuisampi kohtelu syrjintää

Onko kyse kielletystä syrjintäperusteesta

Asiassa on ensin arvioitava sitä, onko yliopisto-opiskelijan asema sellainen oikeudellinen asema, jonka voidaan katsoa olevan yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä tarkoitettu muu henkilöön liittyvä syy.

Yhdenvertaisuuslain esitöiden (HE 19/2014 vp) mukaan muita henkilöön liittyviä syitä voivat muun muassa olla perusoikeusuudistuksen esitöissä mainitut yhteiskunnallinen asema, varallisuus, asuinpaikka ja yhdistystoimintaan osallistuminen. Näitä ovat myös kansainvälisten ja eurooppalaisten ihmisoikeusasiakirjojen syrjintäkielloissa luetellut henkilöön liittyvät syyt samoin kuin esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja perustuslakivaliokunnan käytännössä tällaisiksi katsotut syyt. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on käytännössään katsonut, että muut henkilöön liittyvät syyt voivat koskea paitsi henkilön sisäsyntyisiä ominaisuuksia, myös oikeudellista asemaa tai sosiaalisessa kanssakäymisessä merkityksellisiä ominaisuuksia. (HE 19/2014 vp s. 67.)

Oikeudellista asemaa syrjintäperusteena kuvaa hyvin hallituksen esityksessäkin mainittu tapaus *Hode ja Abdi v. Yhdistynyt kuningaskunta* (6.12.2012), jossa kyse oli pakolaispuolisoiden syrjinnästä toisiin maahanmuuttajaryhmiin verrattuna. Pakolaisen puolisolle voitiin myöntää perheen jälleenyhdistämistä varten maahantulolupa sillä edellytyksellä, että pakolainen ja tämän puoliso olivat avioituneet ennen lähtöään maasta, jossa heillä oli ollut vakituinen kotipaikka. Määräaikaisen oleskeluluvan saaneiden opiskelijoiden ja työntekijöiden puoliset saivat tulla maahan avioliiton solmimisen ajankohdasta riippumatta. Ihmisoikeustuomioistuin totesi, että se on yleisesti tulkinnut väljästi ilmaisua ”muu asema”. Se, että maahanmuuttajan asema perustui lakiin eikä henkilökohtaisiin ominaisuuksiin, ei estänyt pitämästä sitä artiklassa tarkoitettuna muuna asemana. Näin oli katsottava varsinkin, kun kysymys oli pakolaisen asemasta, koska siihen ei liittynyt valinnanmahdollisuutta. Näissä oloissa ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että kotimaastaan lähtemisen jälkeen avioliiton päättäneellä pakolaisella ja sellaisen pakolaisen puolisollla oli ihmisoikeussopimuksen 14 artiklassa tarkoitettu ”muu asema”, jolle annettiin syrjintäsuojaa.

Lain esitöissä todetaan, että 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. (HE 19/2014 vp s. 67.) Säännöstä ei kuitenkaan voida nähdäkseni tulkita niin suppeasti, että muun henkilöön liittyvän syyn edellytettäisiin jollakin tavoin liittyvän säännöksessä nimenomaisesti mainittuihin syihin. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen ratkaisemassa tapauksessa *Alatulkila ym. v. Suomi* (28.7.2005) tarkasteltiin sitä, oliko ammattikalastajien erilainen kohtelu verrattuna lähivesistöjen muihin kalastajiin ollut syrjinnän kiellon vastaista. Ammattikalastajan asema katsottiin toisin sanoen ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan mukaiseksi ”muuksi asemaksi”. Tällaisetkin ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä ”muuksi asemaksi” katsotut seikat on otettava huomioon myös kansallista lakia ja yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettua ”muuta henkilöön liittyvää syytä” tulkittaessa.

Sinänsä syrjinnän vastaisen oikeuden tarkoitus ja tavoitteet huomioon ottaen olisi perusteltua katsoa, että syrjinnän kiello antaa suojaa nimenomaan haavoittuvassa asemassa olevalle henkilölle tai ihmisryhmälle, kuten ihmisoikeustuomioistuimen tapauksessa *Hode ja Abdi*. Yliopisto-opiskelijan ei voida katsoa olevan erityisen haavoittuvassa asemassa muiden aikuisopiskelijoiden joukossa. Sen sijaan yliopisto-opiskelijan erilaista kohtelua tulisi pikemminkin tarkastella yhdenvertaisuusperiaatteen kuin syrjinnän kieltojen näkökulmasta. Tästä huolimatta katson, ottaen huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen väljän tulkinnan ja perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatteen, että hakijan asema yliopisto-opiskelijana on sellainen oikeudellinen asema, jonka voidaan katsoa olevan yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettu muu henkilöön liittyvä syy. Seuraavaksi on tarkasteltava sitä, onko asiassa syntynyt syrjintäoletama.

Onko asiassa syntynyt syrjintäoletama

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.

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.

Vireillepanijan on toisin sanoen syrjintäolettaman luodakseen esitettävä näyttöä siitä, että hän on joutunut huonompaan asemaan

vertailukelpoisessa tilanteessa olevaan nähden. Tässä asiassa hakijalle aiheutunut haitta perustuu lainsäädännökseen, jonka mukaan hakija ei voi saada työttömyysetuutta, koska hän on aloittanut uudet opinnot yliopistolla. Hän on katsonut, että tällainen laissa säädetty erottelu on perusteeton ja että yliopisto-opiskelija on muihin aikuisopiskelijoihin nähden vertailukelpoisessa tilanteessa.

Etuuden epääminen on perustunut ennen kaikkea siihen, että hakija on aloittanut uudet yliopisto-opinnot, joiden tukemiseksi ei työvoima- ja yrityspalveluista annetun lain 6 luvun 3 §:n 2 momentin mukaisesti ilman erityisiä syitä myönnetä työttömyysetuutta. Se seikka, että erottelu perustuu lakiin, ei riitä perusteeksi vertailukelpoisuuden poissulkemiseksi. Unionin tuomioistuimessa on käsitelty useita tapauksia, joissa tuomioistuin on arvioinut vertailukelpoisen tilanteen vaatimusta (ks. esim. tapaukset *Kleist C-356/09*, *Hlozek C-19/02*, *Arcelor Atlantique C-127/07*, *Test Achats C-236/09*, *Römer C-147/08*, *Maruko C-267/06*, *Hay C-267/12*, *O C-432/14*). Näissä tapauksissa se on kiinnittänyt huomiota riidanalaisen lainsäädännön tai työehtosopimuksen tavoitteeseen ja korostanut sitä, että tilanteiden vertailukelpoisuutta on tarkasteltava erityisesti erilaiseen kohteluun johtavan sääntelyn tavoitteeseen nähden. Vaikka nuo tapaukset koskevat pääosin työelämää ja työsyryntädirektiivin 2000/78/EY tulkintaa, tapauksissa muotoillut oikeusohjeet soveltuvat syrjinnän käsitteen tulkintaan muillakin aloilla.

Esimerkiksi tapauksessa *O (C-432/14)* arvioitiin sitä, rikottiinko Ranskan työlänsäädännössä ikäsyrjinnän kieltoa, kun määräaikaisen työsopimuksen päättyessä maksettiin korvausta muutoin paitsi muun muassa silloin, kun sopimus oli solmittu nuoren kanssa tämän koulu- tai yliopistolomien ajaksi. Unionin tuomioistuin totesi, että asiassa on tutkittava, onko kantajan kaltaisen opiskelijan tilanne, kun otetaan huomioon riidanalaisessa säännöksessä tavoiteltu päämäärä, objektiivisesti arvioituna rinnastettavissa sellaisten työntekijöiden tilanteeseen, jotka voivat kyseisen säännöksen mukaisesti saada sopimuksen päättymiseen perustuvaa korvausta. Tuomioistuin katsoi, että sopimuksen päättymiseen perustuvalla korvauksella, joka on maksettava määräaikaisen työsopimuksen päättyessä, pyritään kompensoimaan työntekijän tilanteen epävarmuus silloin, kun sopimussuhde ei jatku toistaiseksi voimassa olevalla sopimuksella. Laissa kuitenkin suljetaan pois korvauksen maksaminen nuorille, jotka ovat tehneet määräaikaisen työsopimuksen koulu- tai yliopistolomien ajaksi. Näin kansallinen lainsäätäjä on unionin tuomioistuimen mukaan implisiittisesti mutta ehdottomasti katsonut, että nämä nuoret eivät ole heidän työsopimuksensa päättyessä työnsaannin kannalta epävarmassa tilanteessa. Kun kansallinen lainsäätäjä on katsonut, että tällaisten nuorten tilanne ei ole rinnastettavissa muiden työntekijäryhmien tilanteeseen, se ei ole tuomioistuimen mukaan ylittänyt sillä sosiaalipolitiikan alalla olevan harkintavallan rajoja.

Tässä asiassa työ- ja elinkeinoministeriö on antamassaan selvityksessä todennut, että yliopisto-opintojen tukemista on rajoitettu, koska

ensisijainen tarkoitus on ollut lyhytkestoisen ammatillisen koulutuksen tukeminen. Työttömyysetuudella opiskelun mahdollistamisen tarkoitus on, että työttömiksi jäävillä on mahdollisuus hankkia yksilöllisesti arvioitun koulutustarpeen mukaisia uusia taitoja, joita he tarvitsevat työllistyäkseen. Tarkoituksena on, että tämä päämäärä saavutetaan lyhytaikaisella jatkokoulutuksella tai koulutuksella, joka johtaa tutkintoon tai osatutkintoon ja joka voidaan saavuttaa laissa säädetyssä 24 kuukauden enimmäisajassa.

Katson, että kantajan kaltaisen yliopisto-opiskelijan tilanne ei ole riidanalaisella säännöksellä tavoiteltu päämäärä huomioon ottaen objektiivisesti arvioituna rinnastettavissa sellaisten opiskelijoiden tilanteeseen, jotka säännöksen mukaan voivat saada korvausta. Koska tilanteet eivät ole vertailukelpoisia, ei asiassa synny syrjintäolettaa. Näin ollen ei ole tarpeen tarkastella sitä, onko vastaaja esittänyt sellaisia yhdenvertaisuuslain 11 §:n 1 momentissa tarkoitettuja erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteita, jotka kumoaisivat syrjintäolettan.

Vammaisuus erityisenä syynä myöntää etuus

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 6 luvun 3 §:n 2 momentin mukaisesti työttömyysetuus voidaan myöntää erityisestä syystä myös uudet yliopisto-opinnot aloittaneelle aikuisopiskelijalle. Hakija on katsonut, että hänelle olisi tullut myöntää etuus erityisestä syystä, koska hänellä on korkea invaliditeettiprosentti eikä hän pysty olemaan kokopäiväisesti työssä, johon hän on koulutautunut. Työ- ja elinkeinotoimisto taas on katsonut, että hakija ei ole esittänyt lainkohdassa tarkoitettuja erityisiä syitä. Asiakirjoista ei ilmene, että toimisto olisi ottanut hakijan vammaisuuden huomioon asiaa harkitessaan. Lautakunnan enemmistön mukaan toimisto on näin menetellessään evännyt yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukaiset kohtuulliset mukautukset ja toiminut näin syrjivästi.

Onko kyse kohtuullisten mukautusten epäämisestä

Yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukaan viranomaisen, koulutuksen järjestäjän, työnantajan sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajan on tehtävä asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa asioida viranomaisissa sekä saada koulutusta, työtä ja yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja palveluita samoin kuin suoriutua työtehtävistä ja edetä työuralla. Mukautusten kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan huomioon vammaisen ihmisen tarpeiden lisäksi toimijan koko, taloudellinen asema, toiminnan luonne ja laajuus sekä mukautusten arvioitut kustannukset ja mukautuksia varten saatavissa oleva tuki.

Lain esitöissä esimerkkeinä mukautuksesta on mainittu luiskan asentaminen tilapäisesti portaisiin pyörätuolia varten tai näkövammaisen auttaminen konkreettisessa tilanteessa. Lisäksi esimerkkinä on mainittu ravintolassa ruokalistan tarjoaminen näkövammaiselle pistekirjoituksella tai ruokalistan sisällön kertominen asiakkaalle suullisesti. Edelleen mukautukset voivat olla viranomaisessa asiointin yhteydessä tarpeen esimerkiksi asian vireillepanoon, sen

käsittelyyn ja päätöksen tiedoksi saamiseen liittyvissä sellaisissa menettelyissä, joissa asiakkaalta edellytetään toimenpiteitä. Työelämässä mukautukset voivat olla työpaikan esteettömyyteen liittyviä toimia kuten ramppien tai luiskien asentamista taikka työtilojen valaistuksen tai akustiikan muuttamista. Vammaisen henkilön työnteon mahdollistaminen työaikajärjestelyillä voi myös olla kohtuullinen mukautus. (HE 19/2014 vp s. 79–80.)

Edellä yhdenvertaisuuslain esitöissä mainitut esimerkit kuvaavat hyvin konkreettisia toimia vammaisen henkilön aseman parantamiseksi. Tässä asiassa on kuitenkin kyse laintulkintakysymyksestä, jota on vaikea mieltää annettujen esimerkkien kaltaiseksi konkreettiseksi toimenpiteeksi. Unionin tuomioistuimessakin käsitelty tapaus *HK Danmark* (yhdistetyt asiat C-335/11 ja C-337/11), jossa kyse oli työajan lyhentämisestä, koski myös hyvin konkreettista kohtuullista mukautusta. Asiassa on syytä vielä tarkastella YK:n yleissopimusta vammaisten henkilöiden oikeuksista ja sen hyväksymiseksi annettua hallituksen esitystä (HE 284/2014 vp).

Yleissopimuksen 2 artiklan mukaan kohtuullinen mukauttaminen tarkoittaa tarvittaessa yksittäistapauksessa toteutettavia tarpeellisia ja asianmukaisia muutoksia ja järjestelyjä, joilla ei aiheuteta suhteetonta tai kohtuutonta rasitetta ja joilla varmistetaan vammaisten henkilöiden mahdollisuus nauttia tai käyttää kaikkia ihmisoikeuksia ja perusvapauksia yhdenvertaisesti muiden kanssa.

Hallituksen esityksen mukaan kohtuullisten mukautusten määrittely yleissopimuksessa on laaja. Kohtuullisten mukautusten tulee olla asianmukaisia, mutta sisällöltään ja laajuudeltaan ne riippuvat niitä tarvitsevien tarpeesta. Tästä syystä mukautusten tai niiden kohtuullisuuden määrittäminen ennakolta ei ole mahdollista. Vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea on käsitellyt kohtuullisuuden arviointia ratkaisussaan *H.M. v. Ruotsi* (valitus nro 3/2011, tuomio annettu 21.5.2012). Tapauksessa tarpeelliset ja asianmukaiset muutokset vaativat poikkeamista lain mukaisesta maankäyttösuunnitelmasta. Komitea totesi, ettei Ruotsin valtio ollut näyttänyt, että poikkeaminen laista aiheuttaisi suhteetonta tai kohtuutonta rasitetta valtiolle. Komitea otti huomioon, että laki salli poikkeuksen maankäyttösuunnitelmaan ja että yksittäistapauksessa tämä tulee huomioida kohtuullisten mukautusten toteuttamiseksi, jotta voidaan varmistaa vammaisten henkilöiden mahdollisuus nauttia tai käyttää kaikkia ihmisoikeuksia ja perusvapauksia muiden kanssa. (HE 284/2014 vp s. 25.)

Edellä mainitussa tapauksessa *H.M. v. Ruotsi* kyse oli vakavasti vammaisesta naisesta, jonka ainoaksi tehokkaaksi kuntoutusmahdollisuudeksi oli katsottu vesiterapia. Ainoa keino vesiterapian toteuttamiseksi olisi ollut se, että hän olisi laajentanut kotiaan ja teettänyt oman uima-altaan. Rakennuksen laajennusosa olisi kuitenkin ollut osittain sellaisella maalla, jolle ei maankäyttösuunnitelman mukaan saanut rakentaa. Kyse oli naisen

omistamasta kiinteistöstä. Vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea katsoi, että uima-altaan teettäminen oli aivan olennaisen tärkeää naisen terveydentilan kannalta, jolloin velvollisuus kohtuullisiin mukautuksiin olisi edellyttänyt maankäyttösuunnitelmasta poikkeamista.

Olen enemmistön kanssa samaa mieltä siitä, että vammaisuus on otettava huomioon erityisiä syitä arvioitaessa. Kyse voi tällöin olla myös kohtuullisten mukautusten tekemisestä, sillä kohtuullisten mukautusten käsite on ymmärrettävä laajasti vammaisyleissopimuksessa tarkoitettulla tavalla. Asiakirjoista ei kuitenkaan ilmene, että hakija olisi nimenomaisesti vaatinut toimistolta mukautuksen tekemistä tai että mukautuksen tarpeesta olisi varsinaisesti käyty keskustelua asianosaisten kesken. Työ- ja elinkeinotoimisto tosin oli tietoinen hakijan vammaisuudesta. Lautakunta ei nähdäkseni voi kuitenkaan sille esitettyjen tietojen valossa arvioida kohtuullisten mukautusten todellista tarvetta hakijan kohdalla, vaan tämä kokonaisarvio on tehtävä työ- ja elinkeinotoimistossa siten, että hakijan vammaisuus otetaan asianmukaisesti yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettulla tavalla huomioon. Katsonkin, että toimisto on laiminlyönyt yhdenvertaisuuslain 5 §:n 1 momentin mukaisen velvollisuuden edistää yhdenvertaisuutta, kun se ei ole ottanut lainkaan huomioon hakijan vammaisuudesta johtuvia erityistarpeita ja sitä, olisiko asiassa käytettävä kohtuullisia mukautuksia. En kuitenkaan enemmistön tavoin katso, että työ- ja elinkeinotoimisto olisi työvoimapoliittisen lausunnon 23.1.2015 antaessaan evännyt kohtuullisia mukautuksia ja toiminut näin ollen syrjivästi.

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.

Lain esitöiden mukaan toiminnan yhdenvertaisuusarvioinnin tulisi kohdistua mahdollisuuksien mukaan siihen, miten yhdenvertaisuusnäkökulma on otettu huomioon viranomaisen tehtäviin kuuluvien toimintojen järjestämisessä samoin kuin siihen, miten sen toiminta on tosiasiallisesti vaikuttanut syrjinnän vaarassa olevien ryhmien asemaan. Viranomaisen tulisi toimialallaan arvioida yhdenvertaisuuden toteutumista esimerkiksi asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Edistämistoimet voivat myös olla luonteeltaan toimenpiteitä syrjinnän havaitsemiseksi tai ennaltaehkäisemiseksi. Selvää on, että viranomaisen on erityisesti muutettava niitä olosuhteita, jotka estävät yhdenvertaisuuden toteutumista. (HE 19/2014 vp s. 61.)

Katson, että työ- ja elinkeinotoimisto on laiminlyönyt velvollisuutensa edistää yhdenvertaisuutta yhdenvertaisuuslain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin tavoin, kun se ei ole ottanut huomioon hakijan vammaisuutta ja syrjinnän vaarassa olevaa asemaa. Erityisesti sen olisi

tullut tarkastella yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukaisten kohtuullisten mukautusten tarvetta ja varmistua siitä, että hakijan kohtelu ei johda syrjintään. Tässä harkinnassa sen olisi tullut ottaa huomioon ne olennaiset riskit ja erityistarpeet, jotka liittyvät vammaisten henkilöiden työllistymiseen ja koulutustarpeisiin.

Yhdenvertaisuuslain 20 §:n 3 momentin mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voi muissa kuin työsuojeluviranomaisen toimivaltaan 22 §:n mukaan kuuluvissa asioissa kieltää asianomaista jatkamasta tai uusimasta syrjintää tai vastatoimia taikka määrätä tämän ryhtymään kohtuullisessa määrääjassa toimenpiteisiin tässä laissa säädettyjen velvollisuuksien täyttämiseksi. Lautakunta voi asettaa antamansa kiellon tai määräyksen tehosteeksi uhkasakon. Yhdenvertaisuuden edistäminen on yhdenvertaisuuslaissa viranomaiselle säädetty velvollisuus, joten mainitun lainkohdan nojalla määrään työ- ja elinkeinotoimiston ryhtymään yhdenvertaisuuslain 5 §:n 1 momentin mukaisiin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden edistämiseksi hakijan asiassa.

Outi Anttilan eriävän mielipiteen puolesta äänestäneet jäsenet Katja Leppänen ja Jukka Siro ilmoittivat yhtyvänsä pääosin siihen, mutta jättivät myös seuraavan lausunnon.

Olemme samaa mieltä kuin jäsen Anttila seuraavin poikkeuksin:

Katsomme, että yliopisto-opiskelijan asema ei ole sellainen oikeudellinen asema, jonka voidaan katsoa olevan yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä tarkoitettu muu henkilöön liittyvä syy.

Lain esitöiden mukaan muulla henkilöön liittyvällä syyllä viitataan säännöksessä nimenomaisesti mainittujen syiden kaltaisiin seikkoihin. Siten muu henkilöön liittyvä syy ei voi olla mikä tahansa henkilöön liittyvä syy tai muu asema, vaan syyn on liityttävä jollakin tavoin säännöksessä nimenomaisesti mainittuihin syihin.

Syrjinnän vastaisen oikeuden tarkoitus on antaa suojaa nimenomaan haavoittuvassa asemassa olevalle henkilölle tai ihmisryhmälle. Tämä ilmenee muun ohella jäsen Anttilan mainitsemasta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tapauksesta *Hode ja Abdi*. Yliopisto-opintoihin ei sen sijaan liity yleensä – kuten ei myöskään hakijan tapauksessa – sellaisia seikkoja, joiden perusteella voitaisiin katsoa, että yliopisto-opiskelija olisi haavoittuvassa asemassa muiden aikuisopiskelijoiden joukossa.

Näillä perusteilla katsomme, etteivät yliopisto-opinnot ole yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä tarkoitettu muu henkilöön liittyvä syy, ja hylkäämme hakemuksen sen vuoksi tältä osin.

Toiseksi katsomme, ettei asiassa ole kysymys kohtuullisten mukautusten epäamisestä.

Asiassa saadusta selvityksestä ei ilmene, että hakija olisi pyytänyt TE-toimistolta kohtuullisten mukautusten tekemistä. Yhdenvertaisuuslaissa on syrjinnän muotona kielletty kohtuullisten mukautusten *epääminen*. Syrjintää ei ole pelkkä kohtuullisten

mukautusten *laiminlyönti*. Epääminen edellyttää nimenomaista pyyntöä, laiminlyönti ei. Sen vuoksi katsomme, ettei asiaa tule viran puolesta tältä osin arvioida.

Kolmanneksi katsomme, ettei yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla ole toimivaltaa antaa niin sanottuja velvoitepäätöksiä yhdenvertaisuuslain 5 §:n 1 momentin nojalla.

Lautakunnan toimivallasta säädetään yhdenvertaisuuslain 20 §:ssä, jonka 3 momentin mukaan lautakunta voi muun muassa määrätä asianomaisen ryhtymään kohtuullisessa määräajassa toimenpiteisiin tässä laissa säädettyjen velvollisuuksien täyttämiseksi.

Lain perustelujen mukaan tällaisia toimenpiteitä ovat 5 §:ssä viranomaiselle sekä 6 §:ssä koulutuksen järjestäjälle ja oppilaitokselle säädetty velvollisuus laatia yhdenvertaisuussuunnitelma. Lain esitöissä luetellaan velvoitepäätöksen kohteena 3 luvussa säädettyjen syrjäntäkieltojen lisäksi siis vain erityiset yhdenvertaisuussuunnitelman tekovelvollisuudet, joista on säädetty sekä 5 §:n että 6 §:n 2 momentissa. Tällaisesta ei ole nyt kysymys.

Yhdenvertaisuuslain 5 §:n 1 momentissa on puolestaan säädetty viranomaisen yleisestä yhdenvertaisuuden edistämisvelvollisuudesta. Tässä lainkohdassa on kyse yleisluontoisesta ja ennakollisesta velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuutta viranomaisen toiminnassa. Pykälässä ei ole kyse velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuutta yksittäisissä etuuspäätöksissä. Yksittäisissä etuuspäätöksissä tulevat sen sijaan sovellettavaksi yhdenvertaisuuslain 3 luvun syrjinnän kieltoja koskevat säännökset. Katsomme, ettei yhdenvertaisuuslain 5 §:stä seuraa lautakunnalle toimivaltaa velvoittaa asianosaisia ryhtymään lautakunnan enemmistön päätöksessä mainittuihin toimenpiteisiin tämänkaltaisessa asiassa.

Toteamme lisäksi, että TE-toimistolle ei ole tässä asiassa varattu tilaisuutta lausua siitä, tulisiko se velvoittaa ryhtymään käsiteltävää asiaa laajemmin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden edistämiseksi toiminnassaan.

Näillä perusteilla emme velvoita TE-toimistoa ryhtymään lautakunnan enemmistön päätöksessä mainittuihin toimenpiteisiin.