

Asia: VN/3528/2021

Lausuntopyyntö mietinnöistä koskien yhdenvertaisuuslain osittaisuudistusta

Velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta varhaiskasvatuksessa

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

-

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, että kunta vastaisi siitä, että sen alueella toimiville perhepäivähoidon ja kunnallisen avoimen varhaiskasvatuksen toimijoille laaditaan toimipaikkakohtaisen suunnitelman sijaan yhteistyössä näiden toimijoiden kanssa yhteiset yhdenvertaisuussuunnitelmat?

-

Häirintä

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

Työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 14 §:n 1 momenttiin ehdotettu muutos selkeyttäisi oikeustilaa. Pykälän valvontaa työelämässä helpottaisi, jos jatkossa ei olisi välttämätöntä osoittaa yksittäistä henkilöä, johon häirintä on kohdistunut. Tyypillisesti valvottavana olleet yhdenvertaisuuslain mukaisen häirinnän tilanteet ovat tulleet vireille yksittäisen työntekijän tekemän valvontapyynnön kautta, jolloin häirinnän kohde on alusta lähtien ollut työsuojelutarkastajan tiedossa. Valvontapyynnön tehnyt työntekijä voi tuoda työsuojeluviranomaisen tietoon häirinnän kohdistuneen myös muihin työntekijöihin työpaikalla, tai työsuojeluvaltuutetut voivat ilmoittaa työpaikalla esiintyneestä ihmisryhmään kohdistuneesta häirinnästä. Muutoksen myötä selkeytyisi, että työsuojeluviranomainen voi valvoa tällaiset tilanteet ihmisryhmään kohdistuvana häirintänä.

Ehdotettu muutos kohdistuu vain yhdenvertaisuuslain 14 §:n 1 momenttiin. Työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan myös pykälän 2 momenttia tulisi tarkentaa seuraavasti siten, että työnantajan velvollisuus puuttua häirintään koskisi myös niitä tilanteita, joissa työnantaja saa tiedon työntekijäryhmään kohdistuneesta häirinnästä: ”työnantajan menettelyä on pidettävä syrjintänä, jos työnantaja saatuaan tiedon siitä, että työntekijä tai työntekijäryhmä on joutunut työssään 1

momentissa tarkoitetun häirinnän kohteeksi, laiminlyö ryhtyä käytettävissään oleviin toimiin häirinnän poistamiseksi.” Tällöin työnantajille olisi selvempää, että työnantajalla on velvollisuus puuttua myös työntekijäryhmään kohdistuvaan häirintään.

Ihmisyhmään kohdistuvan häirinnän selkeämmällä kieltämisellä nähdään olevan positiivisia vaikutuksia yleiseen asenneilmapiiriin myös työpaikoilla.

Työsuojeluviranomaisen on asiakasaloitteisen valvonnan osalta arvioitava, millä tavoin työntekijäryhmään kohdistuvaa häirintää koskeva asia on mahdollista laittaa vireille työsuojeluviranomaisessa. Kun otetaan huomioon salassapito työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain (44/2006, valvontalaki) 10 §:n perusteella, on asiakasaloitteisessa valvonnassa lähtökohtaisesti välttämätöntä saada työntekijän suostumus valvontaan, jotta valvonnan suorittaminen on käytännössä mahdollista. Tilanteissa, joissa häirintäasian laittaa vireille työntekijäryhmä, on ratkaistava, täytyykö ryhmään kuuluvilta saada suostumus valvontaan. Käytännössä suostumuksen saamista kaikilta kyseiseen työntekijäryhmään kuuluvilta ei voida pitää mahdollisena, sillä ryhmään kuuluvia ei pystytä yksilöimään. Näissä tilanteissa valvonta pitää pystyä suorittamaan ilman kaikilta ryhmään kuuluvilta saatavaa suostumusta.

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

-

Asian vieminen lautakuntaan ilman yksilöityä asianomistajaa

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jonka mukaan yhdenvertaisuusvaltuutettu tai yhdenvertaisuutta edistävä yhteisö voisi viedä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan myös sellaisen syrjintää tai vastatoimia koskevan asian, jossa ei ole yksilöitävissä tiettyä asianomistajaa?

-

Kohtuulliset mukautukset

Mitä mieltä olette ehdotuksesta koskien kohtuullisia mukautuksia?

Vammaisten ihmisten yhdenvertaisuuden tosiasiallisen toteutumisen kannalta pidetään tarpeellisena yhdenvertaisuuslain 15 §:n 1 momenttiin ehdotettua tarkennusta siitä, että kohtuulliset mukautukset voivat viranomaisia koskien koskea myös sisällöllisiä muutoksia eli viranomaisen palvelun sisältöä. Muutos edellyttää nykytilanteen arviointia ja tarvittavia kehitystoimia työsuojelun vastuualueilla.

Yhdenvertaisuuslain 15 §:n 2 momentin muutos, jolla vammaisen henkilön tarpeiden huomiointi nostetaan ensisijaiseksi tekijäksi mukautusten kohtuullisuuden arvioinnissa, selkeyttää säännöksen valvontaa työsuojeluviranomaisen näkökulmasta. Muutoksen toteutumisen myötä on olemassa selkeä järjestys, jonka mukaan mukautusten kohtuullisuutta tulee arvioida ensin vammaisen

henkilön oikeuksien toteutumisen kannalta ja vasta tämän jälkeen siitä näkökulmasta, ovatko mukautukset kohtuuttomia toimijan kannalta laissa nykyisin mainittujen kriteerien perusteella. Muutos selkeyttää myös työnantajille mukautusten kohtuullisuusarviointia. Työsuojeluviranomaisen havaintojen perusteella joillain työpaikoilla on jo noudatettu arvioinnissa nyt ehdotettavaa järjestystä. Kuitenkin usein valvonnassa, etenkin rekrytointiin liittyvissä tilanteissa on havaittu, että työnantaja on perustellut pelkästään omasta näkökulmastaan mukautusten kohtuuttomuutta ohittaen kokonaan arvioinnin tekemisen työnhakijan tai työntekijän näkökulmasta.

Muutoksella korostetaan vammaisen henkilön tarpeiden ensisijaisuutta arvioinnissa, millä nähdään olevan positiivisia vaikutuksia vammaisten henkilöiden työnsaantiin sekä työssä suoriutumiseen ja työuralla etenemiseen.

Kohtuullisia mukautuksia koskevan säännöksen perusteluihin on ehdotettu otettavaksi viittaus korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun KHO:2021:189, jonka johtopäätöksissä korkein hallinto-oikeus on selkeyttänyt sitä, ettei kohtuullisissa mukautuksissa ole kyse pelkästään pienimuotoisista ja vähäisistä toimenpiteistä. Työryhmän mietinnössä (s. 7 – 8) on kuvattu nykytilan ongelmaa tarkemmin, ja todettu, että nykyisin voimassa olevan yhdenvertaisuuslain hallituksen esityksen perusteluiden toteamus siitä, että kohtuullisissa mukautuksissa ei ole kyse kustannusvaikutuksiltaan merkittävimmistä yleis- ja pysyväisluonteisista esteettömyystoimenpiteistä, vaan sellaisista säädetään muualla lainsäädännössä, on ohjannut tulkintoihin, joiden mukaan kohtuulliset mukautukset ovat pienimuotoisia ja lähinnä konkreettisissa kanssakäymistilanteissa tehtäviä yksilöllisiä mukautustoimenpiteitä. Työsuojeluviranomainen ei ole tulkinnut, että työnantajalla olisi velvollisuus vain pienimuotoisten mukautusten toteuttamiseen, mutta pitää silti tärkeänä, että pykälän perusteluissa täsmennetään asiaa.

Hyvitys

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

Ehdotuksen mukaan yhdenvertaisuuslain mukaista hyvitystä voisi vaatia jatkossa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa muissa kuin työsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Työsuojeluviranomainen ei näe olevan estettä kyseiselle muutokselle. Ehdotuksen katsotaan lisäävän syrjinnän uhrien oikeussuojakeinojen tehokkuutta.

Ehdotuksen mukaan sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla että käräjäoikeuksilla olisi toimivalta määrätä hyvitystä. Lautakunnan ja tuomioistuinten toimivallan jaosta säädettäisiin laissa. Mitä mieltä olette ehdotuksesta koskien käräjäoikeuksien ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivallan jakoa hyvitysasioissa?

-

Ehdotuksen mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan menettelyssä noudatetaan asian käsittelyn ja selvittämisen, suullisen käsittelyn ja oikeudenkäyntikulujen osalta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännöksiä ja näihin liittyviä julkisuusnäkökohtia ja muilta osin täydentävästi hallintolakia. Mitä mieltä olette ehdotuksesta koskien yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa noudatettavaa menettelyä hyvitysasian käsittelyssä?

-

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jonka mukaan hallintotuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa voitaisiin vahvistaa ratkaisuksi sovinto hyvitysasiasiaa koskevalta osalta?

-

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan kokoonpanoa ja menettelyjä koskevat muutokset

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

-

Esityksen vaikutukset

Millaisia vaikutuksia arvioitte ehdotetuilla muutoksilla olevan?

-

Muut huomiot esityksestä

Onko teillä muita huomioita esityksestä?

-

Yleiset huomiot esityksestä

Yleiset huomionne työelämän alajaoston esityksestä

Pidetään hyvänä, että työsuojeluviranomaisella säilyisi ensisijainen valvojan rooli työelämässä eikä rinnakkaista valvontaa yhdenvertaisuusvaltuutetun kanssa ole ehdotettu. Valvonnan näkökulmasta pidetään tarpeellisina työsuojeluviranomaisen valvontatoimivallan täsmennyksiä, työnantajan yhdenvertaisuuden edistämiselvöitykseen tehtyjä tarkennuksia sekä kehotusmenettelyn käyttöalan laajennusta. Myös tiedonvälitykseen liittyviin ehdotettuihin säännöksiin suhtaudutaan positiivisesti. Sen sijaan ehdotukseen velvollisuudesta pyytää yhdenvertaisuusvaltuutetun lausuntoa suhtaudutaan varauksella, sillä ehdotetussa muodossaan siihen liittyy merkittävänä riskinä työelämän syrjintätilanteiden valvonnan pitkittyminen. Nykyisen mahdollisuuden pyytää yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemystä tarvittaessa nähdään olevan riittävä väline yhdenvertaisuusvaltuutetun asiantuntemuksen hyödyntämiseen merkittävässä yhdenvertaisuuslain tulkintaan ja soveltamiseen liittyvissä kysymyksissä.

Työsuojeluviranomainen nostaa esille sen, ettei sille ole tarjottu mahdollisuutta edustajan paikallaoloon työelämän alajaoston valmistelutyössä.

Työnantajan velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta (7 §)

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jossa täsmennetään mitä työnantajan tulee ottaa huomioon arvioidessaan työpaikan yhdenvertaisuustilannetta?

Pidetään tarpeellisena, että tuodaan yhdenvertaisuuslain 7 §:n 1 momentin sanamuodon tasolle työnantajan velvollisuus ottaa huomioon eri syrjintäperusteet tehdessään arviointia yhdenvertaisuuden toteutumisesta. Samoin katsotaan tarpeelliseksi todeta kyseisessä momentissa erikseen, että yhdenvertaisuuden toteutumista on arvioitava myös työhönotossa. Työsuojeluviranomainen pitää hyvänä sitä, että työhönotto korostuu ehdotetussa muutoksessa. Esitetyt muutokset ovat saman sisältöisiä, kuin mitä työ-suojeluviranomainen on lainvalmistelun aikana toteutuneessa kuulemisessaan ehdottanut.

Nykyisin voimassa oleva yhdenvertaisuuslain 7 §:n 1 momentti on ollut haastava valvoa käytännössä sen epäselvyyden vuoksi. Työnantajat eivät ole säännöksen perusteella pystyneet päättämään, mitä niiltä säännöksen perusteella odotetaan. Toteutuessaan ehdotettujen muutosten nähdään suoraviivaistavan ja tehostavan työsuojeluviranomaisen valvontaa ja selkeyttävän työnantajille, mitä edistämistoimia näiltä käytännössä edellytetään. Uuden pykälän myötä olisi mahdollista selkeyttää työsuojeluviranomaisen työnantajille vuonna 2019 laatimaa, yhdenvertaisuutta työpaikoilla käsittelevää opasta siltä osin, mitä työnantajalta edellytetään velvollisuuden täyttämiseksi.

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986, tasa-arvolaki) 6 §:ssä säädetään työnantajan velvollisuudesta edistää tasa-arvoa. Kyseessä on yksityiskohtainen säännös, jonka 2 momentin luettelosta käy ilmi selkeästi se, mitä työnantajan on otettava huomioon. Yhdenvertaisuuslain 7 §:n 1 momenttiin ehdotettujen muutosten myötä yhdenvertaisuuslain mukainen säännös olisi vastaavalla tavalla selkeä.

Työsuojeluviranomainen on havainnut, että valtakunnallisten työnantajaorganisaatioiden yhdenvertaisuussuunnitelmien sisällön valvonta on ongelmallista työnantajan eri työpaikoilla, joissa esimerkiksi olosuhteet ja henkilöstörakenne voivat suuresti vaihdella. STM:lle 3.3.2022 antamassaan lausunnossa yhdenvertaisuuslain osittaisuudistukseen liittyen työsuojeluviranomainen on esittänyt, että lain esitöihin tulisi tarkemmin määrittellä yhdenvertaisuussuunnitelman osalta käsite työpaikka. Lausunnossa on nostettu esiin epäselvyydet koskien sitä, millä tasolla valtakunnallisen työnantajan tulee yhdenvertaisuussuunnitelma tehdä. Tähän liittyen keskeinen kysymys on, tarkoitetaanko työpaikalla koko työnantajan toimintaa eli riittääkö, että valtakunnan laajuisesti toimiva työnantaja laatii kaikille työpaikoille yhteisen yleistasoisen julistuksen, vai tarkoitetaanko käsitteellä pienempää, kyseisen työnantajan alle kuuluvaa yksikköä, jolloin suunnitelmassa tulisi huomioida erikseen kukin erillinen yksikkö. Työsuojeluviranomaisen käsityksen mukaan lain hengen ja yhdenvertaisuussuunnitelman tarkoituksen toteuttamiseksi ei voi olla riittävää, että valtakunnan laajuisesti toimiva työnantaja laatii pelkästään yleistasoisen julistuksen. Yksi vaihtoehto olisi määrittää käsite työpaikka tarkoittamaan samaa kuin valvontakohde, jota työsuojeluviranomainen käyttää valvonnassaan. Työsuojeluviranomainen katsoo, että työpaikan yhdenvertaisuustilanteen arvioinnissa ja yhdenvertaisuussuunnitelman laatimisessa tulisi ottaa huomioon työpaikan toiminnan luonne sekä työpaikan koko. Työsuojeluviranomainen esittää, että asiasta mainitaan säännöksen perustelutekstissä valvonnan selkeyttämiseksi.

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jonka mukaan yhdenvertaisuussuunnitelman tulisi jatkossa sisältää myös työpaikan yhdenvertaisuuden arvioinnin johtopäätökset?

Valvonnan toteutusta nähdään edistävän sen, että jatkossa yhdenvertaisuuslain 7 §:n 2 momentin perusteella pystyttäisiin edellyttämään suunnitelmaan sisällytettäväksi sekä tarvittavat toimenpiteet yhdenvertaisuuden edistämiseksi että selvitys yhdenvertaisuuden arvioinnista ja johtopäätöksistä. Tämän nähdään mahdollistavan tehokkaammin sen arvioinnin, koskeeko yhdenvertaisuussuunnitelma kyseisen työpaikan merkityksellisiä syrjintäperusteita ja sisältääkö suunnitelma ne edistämistoimenpiteet, jotka ovat tarpeen työpaikan yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi.

Työsuojeluviranomainen esittää ehdotettua yhdenvertaisuuslain 7 §:n 2 momentin muutosta täydennettäväksi suunnitelman päivittämisvelvollisuudella määräajoin. Tehtyjen valvontahavaintojen perusteella tilanne on usein työpaikoilla ollut se, että 7 §:n 1 momentin mukaista yhdenvertaisuustilanteen arviointia ei ole tehty riittävän kattavasti eri syrjintäperusteet huomioiden ja tästä on seurannut se, että yhdenvertaisuussuunnitelmaa, jos sellainen on laadittu, on pitänyt täydentää kattavamman arvioinnin perusteella. Toinen tyypillinen tilanne on ollut se, että suunnitelma on laadittu kauan sitten, mutta sen jälkeen ei ole huomioitu työpaikalla ja työolosuhteissa tapahtuneita muutoksia, jolloin suunnitelma ei ole enää ollut ajan tasalla, koska se ei ole perustunut nykyhetken tilanteen arviointiin. Molemmissa tilanteissa yhdenvertaisuussuunnitelman päivittämisvelvollisuus tukisi työnantajia käsittämään yhdenvertaisuuden arvioinnin ja edistämisen jatkuvana prosessina. Kun päivittämisvelvollisuudesta säädetäisiin erikseen, suunnitelma ei jäisi pelkäksi kerran laadittavaksi asiakirjaksi, johon ei nähdä myöhemmin tarvetta palata. Ilman päivittämisvelvollisuutta suunnitelman laatimisvelvoite menettää merkitystään, kun tilanteet työpaikoilla usein jatkuvasti muuttuvat.

Valvonnassa on havaittu, että työnantajat laativat tyypillisesti yhteisen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelman. Vaikka tasa-arvosuunnitelmaa koskevan säännöksen valvominen ei kuulu työsuojeluviranomaisen toimivaltaan, on valvonnassa toistuvasti havaittu yhteisinä laadituista tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmista, että tasa-arvolain mukainen osio on ollut niissä ajan tasalla, kun taas yhdenvertaisuuslain mukaisen osion päivittäminen on ollut puutteellista. Tasa-arvosuunnitelman päivittämisestä joka toinen vuosi säädetään tasa-arvolain 6 a §:ssä. Myös tästä näkökulmasta pidetään perusteltuna, että työnantajan tulisi päivittää myös yhdenvertaisuussuunnitelma määräajoin.

Työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan muutos yhdenvertaisuussuunnitelman päivittämisestä voitaisiin toteuttaa käyttämällä muutettavassa yhdenvertaisuuslain 7 §:n 2 momentissa suunnitelman määräajan määrittämisessä samantyyppistä sanamuotoa kuin työturvallisuuslain (738/2002) 10 §:n 3 momentissa on käytetty työn vaarojen selvittämisen ja arvioinnin päivittämistä koskien. Yhdenvertaisuussuunnitelma ja sen vaikutuksen arviointi olisi tarkistettava olosuhteiden olennaisesti muuttuessa ja se olisi muutenkin pidettävä ajan tasalla.

Lähtökohtaisesti suhtaudutaan myönteisesti siihen, että yhdenvertaisuuslain 7 §:n 2 momenttia muutettaisiin siten, että suunnitelman laatimisvelvoite koskisi työnantajaa, jonka palveluksessa on säännöllisesti vähintään 20 henkilöä. Muutoksen nähdään edistävän yhdenvertaisuutta työelämässä. Esille nostetaan kuitenkin se, että tasa-arvosuunnitelman laatimisvelvoite koskee työnantajia, jonka palveluksessa on säännöllisesti vähintään 30 henkilöä (tasa-arvolain 6 a §:n 1 momentti). Kuten edellä on mainittu, valvontahavaintojen perusteella yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmat työpaikoilla usein yhdistetään. Mikäli säännöllisesti 20 henkilöä työllistävän työnantajan tulisi jatkossa laatia yhdenvertaisuussuunnitelma, mutta ei tasa-arvosuunnitelmaa, tämä voisi asettaa hankalaan asemaan sellaiset työnantajat, joiden palveluksessa työskentelee säännöllisesti 20–29 työntekijää. Työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan muutos olisi kannatettava, mikäli myös tasa-arvosuunnitelman laatimisvelvoitetta muutettaisiin vastaavalla tavalla.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävät ja toimivalta (19 §)

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jonka mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi oikeus antaa lausunto työsuojeluviranomaisen käsiteltävänä olevassa asiassa (22 §:n tarkoittamissa tapauksissa)?

-

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jonka mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi mahdollisuus toimia ulkopuolisena asiantuntijana työsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvassa asiassa?

-

Työsuojeluviranomaisen tehtävät ja toimivalta (22 §)

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jossa työsuojeluviranomaisen valvontatoimivaltaa täsmennetään koskemaan työelämää?

Työsuojeluviranomainen kiinnittää huomiota siihen, että pykälän ehdotettu sanamuoto ”valvovat työsuojeluviranomaiset” tulee muuttaa yksikkömuotoon: ”valvoo työsuojeluviranomainen”.

Pykälän aiempi muotoilu on aiheuttanut työsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluviin asioihin liittyen epäselvyyksiä, joita on jouduttu tapauskohtaisesti ratkaisemaan. Pykälän ehdotetun muotoilun ja sitä koskevien perusteluiden katsotaan selkeyttävän työsuojeluviranomaisen toimivaltaa ja siten vähentävän tilanteita, joissa on epäselvyyttä työsuojeluviranomaisen ja yhdenvertaisuusvaltuutetun välisestä toimivallanjaosta. Ehdotetut muutokset nopeuttaisivat monissa tapauksissa valvonnan aloittamista. Rajanvetoa toimivallanjaosta jouduttaisiin jatkossakin viranomaisten välillä tekemään, mutta muutosten myötä sille nähdään olevan tarvetta nykyistä harvemmin.

Työsuojeluviranomaisen valvontatoimivallan sitominen työelämään mahdollistaisi sen, että valvonta voisi kohdistua nykyistä laajemmin myös muihin kuin työnantaja–asemassa oleviin toimijoihin työelämässä. Tätä pidetään tarkoituksenmukaisena. Muutoksen myötä työsuojeluviranomainen pystyisi puuttumaan nykyistä paremmin työelämän muuttuessa ilmeneviin uusiin työnteon ja työhönoton muotoihin ja niiden yhteydessä tapahtuvaan syrjintään. Esimerkkinä, joihin valvonta

ulotettaneen, voidaan mainita työnantajan tarjoamat koulutukset yhtenä työhönottoon liittyvänä kanavana.

Kevytyrittäjien osalta ehdotettu perusteluteksti ei sisällä mainintaa. Työsuojeluviranomainen pitää selvänä, että sellaiset kevytyrittäjät, joiden kohdalla työsuojeluviranomainen toteaa työsuhteen tunnusmerkistön täyttyvän, kuuluvat jatkossakin työsuojeluviranomaisen valvontatoimivallan piiriin. Sen sijaan epäselväksi jää, kenen valvontatoimivaltaan kuuluvat sellaiset kevytyrittäjät, joiden osalta työsuhteen tunnusmerkistö jää täyttymättä.

Työsuojeluviranomainen pitää pääosin perusteltuina ehdotetun säännöksen perusteluissa esitettyjä laajennuksia, täsmennyksiä sekä rajoituksia työsuojeluviranomaisen valvontatoimivaltaan. Työsuojeluviranomainen esittää, että mietinnössä ehdotetut säännöksen perustelut sisällytetään sellaisenaan hallituksen esitykseen seuraavia poikkeuksia lukuun ottamatta. Perusteluissa mainitaan, että jatkossa työsuojeluviranomaisen valvontaan ei kuuluisi vapaaehtoistyö. Työsuojeluviranomainen huomauttaa, että tietyissä tapauksissa, joissa vapaaehtoistyöhön on sovellettu työturvallisuuslain 55 §:ää, on tilanteita valvottu yhdenvertaisuuslain näkökulmasta. Työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan vapaaehtoistyötä ei tulisi kokonaan sulkea pois työsuojeluviranomaisen valvontatoimivallasta. Toimivallan laajenemisesta työnantajan käyttämään suorahaku- ja rekrytointiyhtiöihin todetaan, että säännöksen ehdotettujen perusteluiden perusteella jää joiltain osin epäselväksi, mitä yritysten toimintoja on ollut tarkoitus rajata pois työsuojeluviranomaisen toimivallasta. Työsuojeluviranomainen ehdottaa, että perusteluita täydennetään epäselvyyksien poistamiseksi lisäksi esimerkiksi niin, että perusteluiden viimeiseen virkkeeseen lisätään: ”tai muu vastaava rekrytointiin kiinteässä yhteydessä oleva elinkeinonharjoittaja”. Työelämä on jatkuvassa murroksessa, ja on mahdollista, että tulevaisuudessa työnantaja voi käyttää apunaan työhaussa muitakin kuin suorahaku- ja rekrytointiyhtiöitä. Ehdotettu muotoilu kattaisi myös tällaiset uudentyyppiset toimijat.

Vaikka ehdotetut muutokset työsuojeluviranomaisen toimivaltaan koskevat yhdenvertaisuuslain 22 §:ää, niin tässä yhteydessä nähdään tarpeelliseksi nostaa esille epäselvyydet liittyen yhdenvertaisuuslain 4 §:n 3 momenttiin. Kyseisen momentin perusteella mitä yhdenvertaisuuslaissa säädetään työnantajasta, sovelletaan myös työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 7 §:ssä ja merityösopimuslain (756/2011) 1 luvun 8 §:ssä tarkoitettuun käyttäjäyhteykseen tämän käyttäessä vuokratyöntekijöihin työnjohto- ja valvontaoikeutta. Työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan työhönottotilanteissa on ollut epäselvää, mitä tällä on tarkoitettu. Kun työsuojeluviranomaisen toimivaltaan on ehdotettu kuuluvan jatkossa myös käyttäjäyhteyksien valvonnan jo ennen kuin tämä tosiasiallisesti käyttää työnjohto- ja valvontaoikeutta, ja yhdenvertaisuuslain työnantajaa koskevia säännöksiä sovelletaan käyttäjäyhteykseen, tulee varmistua siitä, että yhdenvertaisuuslain 4 §:n 3 momentti on sisällöltään yhteensopiva ehdotuksen kanssa.

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jonka mukaan työsuojeluviranomaisen on varattava yhdenvertaisuusvaltuutetulle tilaisuus lausunnon antamiseen asioissa, joilla on yhdenvertaisuuslain tulkinnan kannalta merkitystä?

Työsuojeluviranomaisen näkökulmasta nykytila on ollut toimiva. Jos käsittelyssä olleeseen tapaukseen on liittynyt yhdenvertaisuuslain tulkinnan tai soveltamisen kannalta periaatteellisesti

merkittävä kysymys tai on haluttu selvittää yleisesti yhdenvertaisuusvaltuutetun tulkintaa tietyistä lainkohdasta, on käytetty yhdenvertaisuuslain 22 §:n 3 momentin mukaista mahdollisuutta lausunnon pyytämiseen yhdenvertaisuusvaltuutetulta. Lausuntoja on voitu pyytää joko kirjallisesti tai suullisesti. Viimeaikaisista lausuntopyynnöistä voidaan mainita esimerkkinä koronaepidemian aikana ilmenneiden työelämän syrjintäepäilyjen osalta pyydetty lausunto. Yhdenvertaisuusvaltuutetulta pyydettyjen lausuntojen on nähty yhdenmukaistavan yhdenvertaisuuslain tulkintaa ja soveltamista työsuojeluviranomaisen ja yhdenvertaisuusvaltuutetun välillä.

Työsuojeluviranomainen katsoo, että tilanne lausuntojen pyytämisen osalta tulisi säilyttää ennallaan. Perusteena näkemykselle on ensinnäkin ehdotetun lausuntomenettelyn aiheuttama tapausten käsittelyn pitkittyminen työsuojeluviranomaisessa. Jo nyt syrjintätapausten läpimenoaika työsuojeluvalvonnassa on pitkä. Tapausten käsittely keskimäärin reilu kolme kuukautta, kun otetaan huomioon myös ne tapaukset, joissa on työntekijältä saadun selvityksen perusteella päädytty päättämään asia käsittelyratkaisulla. Jos huomioon otetaan pelkästään sellaiset tapaukset, jotka ovat johtaneet selvityksen pyytämiseen työnantajalle ja tarkastuskertomukseen, eli ne tilanteet, joita ehdotettu lausuntomenettely voisi koskea, on läpimenoaika keskimäärin vielä pidempi. Kun tapaukseen liittyy työturvallisuuslain mukaista häirintää tai työssä kuormittumista, mikä on yleistä, on läpimenoaika vielä pidempi. Syrjintäasian tullessa vireille, asiassa joudutaan usein tarkentamaan työntekijältä tapahtumien kulkua. Mikäli asiassa syrjintää voidaan pitää mahdollisena, asiassa käynnistetään valvontatoimenpiteet. Syrjintäasian selvittämisessä pyydetään työnantajalta kirjallisesti selvitystä esille tuoduista asioista sekä yksilöityjä asiakirjoja kohtuullisen määräajan kuluessa. Työnantajan vastauksen tultua varataan työntekijälle tai työnhakijalle mahdollisuus esittää oma näkemyksensä työnantajan selvityksestä. Valvontalain mukaan tarkastaja ilmoittaa työnantajalle alustavista velvoitteista, mikäli asiassa päädytään antamaan velvoitteita eli katsotaan työnantajan rikkoneen syrjinnän kieltoa.

Nykytilanteessakin riskinä on ollut, että tapauksissa, joissa työsuojeluviranomainen tekee ilmoituksen poliisille, syyteoikeus ehtii vanhentumaan. Työsyrjintärikoksen syyteoikeus vanhentuu rikoslain mukaan kahdessa vuodessa (rikoslain 8 luvun 1 §:n 2 momentti; 47 luvun 3 §), mistä syystä prosessi ei siedä lainkaan viivytystä. On jo nyt haasteita saada työsuojeluviranomaisen valvontaprosessi sekä ilmoitusharkintaprosessi suoritettua siten, että myös esitutkinnalle, työsuojeluviranomaisen lausunnon antamiselle syyttäjälle (valvontalain 50 §:n 2 momentti) sekä syyteharkinnalle jää riittävästi aikaa. Lausuntomenettelyn lisäämää käsittelyn viivästyksen riskiä vähentää jossain määrin se, ettei ehdotetun säännöksen mukaan lausunnon antamiselle tarvitsisi varata tilaisuutta, jos asian ratkaisu ei siedä viivytystä.

Tarkastusprosessin pitkittymisen riskiä nähdään lisäävän myös sen, mikäli säädetään ehdotetulla tavalla siitä, että yhdenvertaisuusvaltuutetulle luovutetaan lausunnon antamisen kannalta välttämättömät tiedot. Sen arviointi, mikä tieto on lausunnon antamisen kannalta välttämätöntä, edellyttää jonkinlaista valikoimista tai koosteen tuottamista. Syrjintäasioiden asiakirjamäärä on yleensä runsas. Annettavien tietojen valikointi aiheuttaisi ylimääräistä työtä, koska asioissa ja asiakirjoissa useimmiten yhdistyy erottelematta syrjintää sekä työturvallisuuslain mukaista häirintää ja kuormittumista koskevat asiat. Syrjintään liittymättömien asioiden valikoiminen pois asiakirjoista

on näissä tilanteissa usein mahdotonta. Työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan parempi vaihtoehto olisi, että yhdenvertaisuusvaltuutetulle voitaisiin toimittaa kaikki materiaali, joka asian käsittelyssä on ollut käytössä. Annettavien tietojen rajaaminen tai koosteen tuottaminen saaduista selvityksistä voisi jo osaltaan osoittaa tarkastajan näkemystä asiassa, jolloin yhdenvertaisuusvaltuutetun ei olisi mahdollista tehdä täysin objektiivista arviointia.

Toinen, vielä parempi ratkaisu asiakirjojen valikoinnin aiheuttaman prosessin viivästyksen riskin ehkäisemiselle olisi se, että yhdenvertaisuusvaltuutetulle varattaisiin mahdollisuus antaa lausunto jo varhaisemmassa vaiheessa asian selvittämistä saatujen alustavien selvitysten perusteella. Näin on toimittu aiemmin, kun on hyödynnetty mahdollisuutta pyytää yhdenvertaisuusvaltuutetulta lausuntoa. Työsuojeluviranomainen on todennut tämän käytännössä hyvin toimivaksi menettelyksi, jossa yhdenvertaisuusvaltuutetulla on ollut tosiasiallinen mahdollisuus ottaa kantaa yhdenvertaisuuslain tulkinnan kannalta keskeiseen ongelmaan. Säännöksen ehdotetut perustelut eivät sellaisenaan tätä vaihtoehtoa mahdollista, vaan niiden mukaan mahdollisuus lausunnon antamiseen on varattava ”ennen asian ratkaisua, eli siinä vaiheessa, kun työsuojeluviranomainen on saanut tarvittavat selvitykset molemmilta osapuolilta”.

Ehdotuksen mukaan työsuojeluviranomaisella olisi oikeus luovuttaa salassapitosäännösten ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä lausunnon antamisen kannalta välttämättömät tiedot. Salassa pidettävät tiedot olisi siis asiakirjoista peitettävä siltä osin, kuin niiden antaminen ei lausunnon antamisen kannalta ole välttämätöntä. Myös tämä pidentäisi tarkastusprosessin kokonaiskestoa.

Toiseksi ongelmallisena ehdotetussa velvollisuudessa pyytää lausuntoa pidetään sen arvioimista, missä tilanteissa lausunto tulisi käytännössä pyytää. Ehdotetun säännöksen sanamuodon mukaan työsuojeluviranomaisella olisi velvollisuus varata yhdenvertaisuusvaltuutetulle tilaisuus lausunnon antamiseen, ellei lausunnon pyytäminen olisi yhdenvertaisuuslain tulkinnan kannalta tarpeetonta. Perusteluissa on täsmennetty seuraavasti sitä, milloin lausuntoa tulisi pyytää ja milloin ei: ”Lausunnotmenettely olisi perusteltua erityisesti sellaisissa asioissa, joihin liittyy jokin lain tulkinnan kannalta sellainen merkittävä kysymys, jossa yhdenvertaisuusvaltuutetulla on erityisasiantuntemusta. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi rajanvetokysymykset syrjinnän käsitteestä, vammaisuuden määritelmästä, kohtuullisista mukautuksista tai todistustaakkasäännöksen soveltamisesta yksittäistapauksessa. Työsuojeluviranomainen voisi olla pyytämättä lausuntoa tilanteissa, joissa lausunnon pyytäminen olisi yhdenvertaisuuslain tulkinnan kannalta tarpeetonta. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi työsuojeluviranomaisen ratkaisutoiminnassa toistuvat työelämän syrjintään liittyvät tapaukset, joissa on työsuojeluviranomaisen aikaisemman ratkaisukäytännön perusteella selvää, että yhdenvertaisuuslakia on rikottu tai ei ole rikottu.” Työsuojeluviranomainen toteaa, että perusteluidenkin valossa jää hyvin epäselväksi, missä tilanteissa lausuntoa olisi käytännössä pyydettävä ja milloin ei.

Ehdotuksen perusteluiden mukaan lausunnotmenettelyn ulkopuolelle jäävät työsuojelutarkastajan tekemät käsittelyratkaisut. Myös näissä tilanteissa arvio lain soveltamisesta voi olla tulkinnallinen, mutta useimmissa tapauksissa käsittelyratkaisuille päätetään vain sellaisten tapausten

käsittely, joissa merkittävää epäselvyyttä lain tulkinnasta ei ole. Vaikka tilanteet, joissa tehdään käsittelyratkaisu, jäisivät lausunnon pyytämiselvöllisyyden ulkopuolelle, mahdollisuus yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen pyytämiseen olisi edelleen mahdollista näissäkin tapauksissa.

Työsuojeluviranomaisen arvion mukaan ehdotetussa säännöksessä ja sen perusteluissa esitetyn pohjalta lausunto tulisi pyydettäväksi pienestä osuudesta valvottavia tapauksia. Työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan sellaisia tapauksia, joissa työsuojeluviranomaisella ei olisi tarvetta pyytää lausuntoa, olisi tapauksista enemmän kuin mietinnössä mainittu 40–50 prosenttia. Merkittävässä osassa valvottavia tapauksia haastavat kysymykset liittyvät ennemminkin näytöllisiin ongelmiin kuin laintulkintaan.

Mikäli päädytään säätämään velvollisuudesta lausunnon pyytämiseen, tulee työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan varmistaa, että lausunto tai ilmoitus lausumatta jättämisestä saadaan yhdenvertaisuusvaltuutetulta kaikissa tapauksissa viivytyksettä lyhyen määräajan puitteissa. Työsuojeluviranomainen esittää, että tässä tarkoituksessa yhdenvertaisuuslain 22 §:n 2 momentissa säädettäisiin yhdenvertaisuusvaltuutettua sitovasta määräajasta työsuojeluviranomaisen pyytämän lausunnon toimittamiselle tai vaihtoehtoiselle ilmoitukselle siitä, että lausunto jätetään antamatta. Työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan määräajan on oltava lyhyt, jotta valvontaprosessi ei pitkity. Määräajaksi ehdotetaan 14 vuorokautta.

Lausunntoimenettelyn etuna valvonnan kannalta nähdään olevan sen, että yhdenvertaisuusvaltuutetun lausuntojen avulla valvonnassa voitaisiin nykyistä paremmin huomioida yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tulkintakäytäntö, sekä EU- ja KV-oikeuden vaikutus. Samoin lausunntoimenettelyn nähdään edistävän sitä, että yhdenvertaisuuslain tulkinta ja soveltaminen, esimerkiksi syrjintäperusteiden tulkinta, olisi sekä työelämässä että muilla elämänalueilla yhtenäistä.

Ehdotuksessa puhutaan kauttaaltaan työsuojeluviranomaisesta, mutta käytännössä asiaa käsittelee valvontaprosessin aikana työsuojelutarkastaja. Tarkoituksena ei ilmeisesti ole ollut, että kesken työsuojelutarkastajan käsittelyn lausuntoa pyytäisi työsuojeluviranomainen. Perusteluissa voisi syytä olla täsmentää, että lausunnon pyytää työsuojelutarkastaja.

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jonka mukaan työsuojeluviranomainen voi lain tulkinnan kannalta merkittävässä yksittäistapauksessa käyttää apunaan yhdenvertaisuusvaltuutettua asian selvittämisessä?

Jo valvontalain 12 § on mahdollistanut ulkopuolisen asiantuntijan käyttämisen apuna valvonnan kannalta merkityksellisen seikan selvittämisessä. Esimerkiksi kohtuullisia mukautuksia koskevissa tapauksissa työsuojelutarkastaja on yleisesti pyytänyt työterveyshuollon näkemystä työntekijän työkyvystä ja siitä, millaisia mukautuksia työntekijä tarvitsee.

Ehdotetun muutoksen perusteluista ilmenee, että tarkoituksena olisi mahdollistaa yhdenvertaisuusvaltuutetun osallistuminen työpaikalla tehtäville tarkastuksille ja avustaminen niihin liittyen. Vaikka tämä olisi ollut mahdollista aiemminkin, yhdenvertaisuusvaltuutettua ei ole käytetty apuna työpaikkatarkastuksilla. Syynä on ollut se, ettei yhdenvertaisuuslain valvontaa tehdä läsnäolotarkastuksina, vaan kirjallisena prosessina siten, että molemmilta osapuolelta pyydetään kirjalliset selvitykset ja tehdään arvio niiden perusteella. Työpaikkatarkastusten tekeminen näissä asioissa olisi sinänsä mahdollista, mutta sen on nähty soveltuvan huonosti yhdenvertaisuuslain valvontaan.

Nähdään, että jo nyt käytössä ollut ja käytännössä monissa tapauksissa hyödynnetty mahdollisuus näkemyksen pyytämiseen yhdenvertaisuusvaltuutetulta riittäisi tarvittavan avun saamiseen. Tällä tavoin työsuojelutarkastaja on voinut matalalla kynnyksellä pyytää valtuutetun asiantuntemusta tiettyä valvonnan yhteydessä herännyttä yhdenvertaisuuslain tulkinnan kannalta merkittävää kysymystä koskien. Näkemyksessään yhdenvertaisuusvaltuutetun olisi mahdollista antaa suosituksia, jotka työsuojelutarkastaja voisi välittää työnantajan tietoon.

Työsuojeluviranomaisen näkökulmasta näyttäytyy haasteelliselta, mikäli avustamistehtävä sidotaan valvontaprosessiin. Yhdenvertaisuusvaltuutetun osallistuminen tarkastusprosessiin olisi käytännön toteutuksen kannalta ongelmallista. Työnantajien näkökulmasta voisi olla hämmentävää, jos saman tapauksen tiimoilta työpaikalla kävisi eri viranomaisia, jotka lausuisivat omia näkemyksiään. Yhdenvertaisuusvaltuutetun roolin kannalta mukanaolo työ-elämän tilanteiden käsittelyssä sopisi paremmin työsuojelutarkastuksen jälkeiseen aikaan, jolloin yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi antaa työnantajalle ohjausta ja neuvontaa.

Mikäli muutoksesta päädytään säätämään, pitäisi varmistaa, että yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi joutuisasti olla mukana prosessissa. Prosessi ei saisi olla liian muodollinen toimiakseen, ja sitä varten tulisi kehittää matalan kynnyksen yhteydenpitokanavat. Haastavien tulkintakysymysten pohtiminen työsuojeluviranomaisen ja yhdenvertaisuusvaltuutetun kesken voisi tosiasiaa lisätä kummankin asiantuntemusta yhdenvertaisuuslain tulkintaan ja soveltamiseen liittyen. Työsuojeluviranomaisen näkökulmasta mahdollisuudet tähän ovat kuitenkin olleet jo olemassa, kun pystytään hyödyntämään mahdollisuutta pyytää yhdenvertaisuusvaltuutetulta lausuntoa.

Mitä mieltä olette työsuojeluviranomaisen tiedonvälitykseen liittyvistä ehdotuksista?

Ehdotus koskien tiedottamista syrjinnän uhrille yhdenvertaisuusvaltuutetun sovintotehtävästä yksittäistapauksellisen valvonnan yhteydessä ei muuta nykytilaa. Työsuojelutarkastaja antaa työntekijälle tai työnhakijalle kyseisen tiedon aina, kun vireille tullutta asiaa lähdetään selvittämään.

Esitetty muutos merkittäviä valvontahavaintoja koskevan tiedon välittämisestä yhdenvertaisuusvaltuutetulle edistää työsuojeluviranomaisen näkökulmasta yhdenvertaisuuslain valvonnan yhdenmukaisuutta, ja sitä pidetään hyvänä. Työsuojeluviranomainen ehdottaa, että kyseisen tavoitteen näkökulmasta myös yhdenvertaisuusvaltuutetulle olisi tarpeen säätää

vastaavasti velvoite välittää työsuojeluviranomaiselle tietoa merkittävistä, yhdenvertaisuuslain soveltamista koskevista ratkaisuistaan.

Ehdotettuun työsuojeluviranomaisen velvoitteeseen jakaa yleisesti tietoa toiminnastaan ja ratkaisukäytännöstään huomioiden syrjinnän vaarassa olevat ryhmät suhtaudutaan positiivisesti. Viestinnän lisääminen on ollut meneillään olevan runkokauden keskeinen painopiste. Nähdään tärkeänä, että viestinnän keinoin mahdollistetaan paremmin, että työsuojeluviranomainen tunnetaan, tähän osataan ottaa yhteyttä ja yhteydenotto kynnys madaltuu.

Kehotusmenettelyn laajentaminen (työsuojelun valvontalaki 13 §)

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jossa työsuojeluviranomaisen kehotusmenettelyä laajennetaan koskemaan myös työnantajan velvollisuutta arvioida ja edistää yhdenvertaisuutta (7§:n 1 momentti)?

Tarkastushavaintojen perusteella on tunnistettu tarve antaa kehotus työnantajien velvollisuudesta arvioida yhdenvertaisuuden toteutumista työpaikalla silloin, kun tarkastuksella havaitaan merkittäviä puutteita yhdenvertaisuuden toteutumisessa. Arvioinnilla on keskeinen merkitys sille, että työnantaja voi tunnistaa, millaisia työpaikan yhdenvertaisuuden edistämisen tarpeet ovat ja mitkä syrjintäperusteet ovat työpaikalla merkityksellisiä. Tarkastaja ei voi valvonnassa työnantajan puolesta tunnistaa merkityksellisiä syrjintäperusteita eikä arvioida työpaikan kehittämistarpeita. Ilman työnantajan toteuttamaa yhdenvertaisuustilanteen arviointia ei käytännössä voida valvoa, onko työnantaja edistänyt yhdenvertaisuutta tehokkailla, tarkoituksenmukaisilla ja oikeasuhtaisilla keinoilla. Ehdotettua muutosta kehotuksen käyttöalan laajentamisesta pidetään hyvänä ja sen nähdään jämäköittävä valvontaa. Perusteluteksti selkeyttää kehotuksen käyttöalaa, joten se tulisi työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan sisällyttää lopulliseen hallituksen esitykseen.

Käytännön haasteina ehdotetun muutoksen voimaan tullessa nähdään olevan esimerkiksi suunnitelmassa olevien puutteiden todentamisen. Myös se jää epäselväksi, miten pitkälle tarkastaja voi mennä suunnitelman tulkinnassa. Kehotuksen antamisen arvioinnin laiminlyönnistä nähdään olevan selkeämpää kuin yhdenvertaisuuden edistämistoimien toteutuksesta. Koska yhdenvertaisuuslain 7 §:n 1 momentin tarkoittama työnantajan velvollisuus arvioida ja edistää yhdenvertaisuutta on jossain määrin avoin ja sen valvominen jättää tarkastajille harkintavaltaa, haasteena on yhdenmukaisuuden saavuttaminen valvonnassa. Tätä varten tulee sisäisesti laatia ohjeistus kehotuksen käyttöalasta tarkastajien toiminnan tueksi ja yhdenmukaistamiseksi.

Kuten aiemmin työnantajan yhdenvertaisuuden edistämisvelvoitetta koskevan lausuman yhteydessä on tuotu näkemyksenä esille, yhdenvertaisuustilanteen arvioinnin osalta olisi olennaista, että työnantajalla olisi myös velvollisuus päivittää arviota. Arvioinnin päivittämisen laiminlyönti voisi olla yksi sellainen tilanne, josta kehotus voitaisiin antaa.

Vaihtoehtoiset ratkaisut

Jos näkemyksenne mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaa tulisi laajentaa kaikkiin työelämän syrjintä- ja yhdenvertaisuuskysymyksiin, miten ratkaisitte yhdenvertaisuusvaltuutetun ja työsuojeluviranomaisen päällekkäiseen toimivaltaan liittyvät kysymykset?

Nykymalli työsuojeluviranomaisen ja yhdenvertaisuusvaltuutetun välisestä toimivallanjaosta on työsuojeluviranomaisen mielestä selkeä ja toimiva. Työsuojeluviranomainen yhtyy mietinnössä esitettyihin perusteluihin nykymallin säilyttämisestä ja nostaa esille niistä tiettyjä seikkoja, joita haluaa erityisesti korostaa.

Päällekkäinen toimivalta ei ole viranomaisten resurssien tehokasta käyttöä. Se voisi lisäksi tässä tapauksessa johtaa siihen, että työnantaja voisi saada saman työelämän syrjintäepäilyn osalta kaksi erilaista viranomaisen tulkintaa, kun yhdenvertaisuusvaltuutettu ja työsuojeluviranomainen toistensa valvonnasta tietämättä valvoisivat samaa asiaa. Kuten mietinnössä on todettu, epätarkoituksenmukaiseksi on koettu esimerkiksi jo se, että yhdenvertaisuusvaltuutettu ja työsuojeluviranomainen ovat jaetusti valvoneet vuokratyöhönottotilanteita (alajaoston mietintö, sivu 6).

Työelämän syrjintäasian arviointi edellyttää usein myös muun työsuojeluviranomaisen valvottavaksi säädetyn lainsäädännön noudattamisen arviointia. Jotta työelämän syrjintäepäilyä voidaan arvioida, pitää usein ratkoa monta muuta työoikeudellista kysymystä. Syrjinnän kieltola koskevien säännösten ja työlainsäädännöstä johtuvien velvoitteiden yhteistarkastelu edellyttää työlainsäädännön osaamista ja työehtosopimusten tuntemista. Tässä tarkoituksessa on välttämätöntä tuntea työoikeudellisten säännösten taustat ja miten niitä tulkitaan.

Työsuojeluviranomaisella on vahva asiantuntemus yhdenvertaisuuslain soveltamisesta työelämän yhdenvertaisuus- ja syrjintätilanteisiin. Vaikka yhdenvertaisuusvaltuutetulla on erityisasiantuntemusta yhdenvertaisuuslaista, puuttuu tältä työlainsäädäntöön liittyvä osaaminen. Sellaista laajaa työlainsäädännön asiantuntemusta, joka työsuojeluviranomaisella on, ei voine kovin helposti ja nopeasti hankkia. Tapausten käsittely siten kuin yhdenvertaisuusvaltuutettu on eriävässä mielipiteessään ehdottanut, erottaen työlainsäädäntöön liittyvä kysymys työsuojeluviranomaisen ratkaistavaksi esikysymyksenä, ei vaikuta tehokkaalta resurssien käytöltä ja olisi käytännössä ongelmallista toteuttaa.

Jos yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaa laajennettaisiin kaikkiin työelämän syrjintä- ja yhdenvertaisuuskysymyksiin, merkitsisi tämä sitä, että olisi yksi viranomainen lisää työlainsäädäntöä tulkitsemassa.

Yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon valvonta työelämässä 2021 -raportista ilmenee, että vuonna 2021 tehtiin valvontapyyntöjen perusteella 134 syrjintään liittyvää tarkastusta. Tarkastuksista 46:ssa katsottiin, että työnantaja oli toiminut syrjinnän kiellon vastaisesti, ja työnantajalle annettiin velvoite. Työelämän syrjintäasioihin liittyy usein myös työturvallisuuslain tarkoittamaa häirintää ja työssä kuormittumista tai muita syrjintäasiasta erillisiä työ-lainsäädännön kysymyksiä, mukaan lukien yleissitovien työehto-sopimusten valvontakysymyksiä. Vuonna 2021 syrjintäasian yhteydessä muista työlainsäädännön epäkohdista annettiin yhteensä 63 velvoitetta. Joissakin tarkastuksissa havaittiin työnantajan rikkoneen sekä syrjinnän kieltola että muuta työlainsäädäntöä, osassa

havaittiin syrjinnän sijaan muita epäkohtia. Eniten velvoitteita muun lainsäädännön perusteella annettiin työturvallisuuslain mukaisesta häirinnästä tai muusta epäasiallisesta kohtelusta, työntekijän perehdyttämisestä sekä työntekijän kuulemisesta työsuhteen päättämisen yhteydessä. Jos yhdenvertaisuusvaltuutettu valvoisi jatkossa yhdenvertaisuuslakia myös työelämän osalta, voisi monet syrjintäasiasta erilliset työlainsäädännön rikkomiset jäädä tunnistamatta. Työsuojeluviranomaisella on myös valvontalain 50 §:n perusteella velvollisuus tehdä ilmoitus poliisille, mikäli sillä on todennäköisiä perusteita epäillä, että on tehty työsyryntärikos. Tapauksissa, joissa asiaa valvoisi yksin yhdenvertaisuusvaltuutettu, vakavat työsyryntärikokset voisivat jäädä kokonaan ilmoittamatta, sillä vastaavaa ilmoitusvelvollisuutta ei yhdenvertaisuusvaltuutetulla ole.

Työsuojeluviranomainen kiinnittää huomiota siihen, että yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviin kuuluu toimiminen syrjinnän uhrin avustajana (yhdenvertaisuuslain 19 §:n 1 momentin 1 kohta). Rinnakkainen toimivalta valvonnassa ja avustamisessa vaikuttaisi ongelmalliselta, mikäli yhdenvertaisuusvaltuutettu toimisi kaksoisroolissa. Herää kysymys, pystyisikö yhdenvertaisuusvaltuutettu olemaan valvonnan edellyttämällä tavalla puolueeton, jos se toimisi myöhemmin samassa asiassa työntekijän tai työnhakijan avustajana.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun käytössä olevan keinovalikoiman (julkinen kannanotto, joka on oikeudellisesti sitomaton) ei myöskään nähdä tuovan lisäarvoa verrattuna työsuojeluviranomaisen yhdenvertaisuuslain valvonnassa käytössä oleviin keinoihin.

Jos näkemyksenne mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivaltaa tulisi laajentaa työelämän syrjintä- ja yhdenvertaisuuskysymyksiin, mitkä työelämäasiat soveltuisivat lautakuntakäsittelyyn?

Työsuojeluviranomainen yhtyy mietinnössä esitettyihin perusteluihin koskien sitä, ettei yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivaltaa ehdoteta laajennettavaksi työelämän syrjintä- ja yhdenvertaisuuskysymyksiin. Perusteluista halutaan korostaa seuraavia seikkoja.

Haasteena lautakunnan toimivallan laajentamisessa yhdenvertaisuuslain mukaisiin työelämäasioihin on työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan ensinnäkin se, että kaikki työelämäasiat eivät sovellu tai soveltuvat heikosti lautakuntakäsittelyyn lautakunnan nykyinen keinovalikoima huomioon ottaen. Lautakunta voi toimivaltansa perusteella muun muassa kieltää asianomaista jatkamasta tai uusimasta syrjintää. Syrjintä työelämässä liittyy kuitenkin usein työhönottopäätökseen tai työsuhteen päättämistilanteeseen, jolloin esimerkiksi lautakunnan kieltopäätöksellä ei olisi mahdollista korjata syrjintää kokeneen asemaa. Lautakunta ei nimittäin voisi velvoittaa työnantajaa perumaan rekrytointipäätöstä tai palauttaa jo irtisanotun työntekijän työsuhdetta todetusta syrjinnästä huolimatta. Nykyisen toimivaltansa puitteissa lautakunnalla ei ole myöskään mahdollisuutta määrätä hyvitystä tai muuta korvausta maksettavaksi syrjinnän kohteeksi joutuneelle. Työelämää koskeva asia, joka voisi tulla lautakunnassa käsiteltäväksi, olisi lähinnä yhdenvertaisuuslaissa säädetty kielletty häirintä, jonka jatkamisen lautakunta voisi päätöksellään kieltää. Myös työsuojeluviranomaisella on mahdollisuus antaa kehoitus tilanteissa, joissa syrjintä on jatkuvaa.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivaltaan kuuluu tasa-arvolain noudattamisen valvonta työelämäasioissa. Tasa-arvovaltuutettu tai työmarkkinoiden keskusjärjestö voi saattaa työelämän syrjintää koskevan asian lautakunnan käsiteltäväksi. Kuitenkaan tasa-arvolain osalta työelämäasioita ei ole tästä mahdollisuudesta huolimatta ollenkaan saatettu lautakunnan käsiteltäväksi. Työelämäasioiden soveltuvuutta lautakunnan käsiteltäväksi on vaikea arvioida, kun niihin liittyvää lautakunnan käytäntöä ei ole.

Osana yhdenvertaisuuslain osittaisuudistusta on arvioitu yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan asemaan ja toimintaan liittyviä tarpeellisia muutoksia. Tässä yhteydessä on selvitetty myös mahdollisuutta asettaa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle toimivalta määrätä hyvitystä. Työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan keskeisenä tähän liittyvänä haasteena olisi lautakunnan käsittelyn ja hyvityksen määräämisen yhteensovittaminen mahdollisen työelämän syrjintäasiaan liittyvän rikosprosessin kanssa. Jos yhdenvertaisuusvaltuutetun sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivaltaa laajennettaisiin koskemaan yksittäisiä työelämätapauksia, olisi otettava huomioon, että epäily yhdenvertaisuuslain vastaisesta syrjinnästä voi täyttää myös työsyrintärikoksen tunnusmerkit. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla tai lautakunnalla ei ole vastaavanlaista ilmoitusvelvollisuutta työsyrintään liittyvästä rikosepäilystä kuin työsuojeluviranomaisella. Valvontarakenteen muutoksessa työelämässä syrjintää kokenut päättäisi itse mihin valvontaviranomaiseen hän olisi yhteydessä. Tämä voisi johtaa siihen, että mahdollinen rikosepäily jäisi kokonaan ilmoittamatta poliisille, jos syrjintää kokenut ei olisi itse asiassa aktiivinen poliisin suuntaan.

Lopuksi nostetaan esille sama haaste, joka liittyisi myös yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivallan laajentamiseen kaikkiin työelämän syrjintä- ja yhdenvertaisuuskysymyksiin. Työelämän yhdenvertaisuus- ja syrjintätilanteiden arvioinnissa edellytetään työlainsäädännön syvällistä hallintaa. Työsuojeluviranomaisella on vahva työlainsäädännön käytännön tuntemus, joka lautakunnalta puuttuu, eikä vastaavanlaista osaamista voine myöskään kovin helposti ja nopeasti hankkia. Lautakunnan toimivallan laajentaminen työelämän syrjintä- ja yhdenvertaisuuskysymyksiin merkitsisi käytännössä sitä, että työlainsäädännöstä tekisi tulkintoja yksi viranomaisen lisä.

Vaikutusarvioinnit

Yleiset huomionne esityksen arvioiduista vaikutuksista

-

Huomionne taloudellisista vaikutuksista

-

Huomionne vaikutuksista viranomaisten toimintaan

Työsuojeluviranomaisen tehtäviin ja toimivaltaan on ehdotettu muutoksia, jotka tulisivat toteutuessaan lisäämään työsuojeluviranomaisen työmäärää. Työsuojeluviranomaisen valvontatehtävän täsmennystä koskeva muutos toisi työsuojeluviranomaisen valvonnan piiriin muun ohella vuokratyötilanteissa sekä vuokrausyrityksen että käyttäjäyrityksen valvonnan sekä soveltuvuusarviointeja tekevien yritysten valvonnan. Lisäksi ehdotettu velvollisuus pyyttää

yhdenvertaisuusvaltuutetulta lausunto sekä siihen kiinteästi liittyvät toimenpiteet, kuten yhdenvertaisuusvaltuutetulle toimitettavan sisällön erottelu asiassa saaduista selvityksistä lisäisivät työsuojeluviranomaisen työmäärää. Se myös pidentäisi valvontaprosessin kestoja niissä tilanteissa, joita ehdotettu velvollisuus koskee.

Työsuojeluviranomaiselle on ehdotettu velvollisuutta jakaa tietoa toiminnasta ja ratkaisukäytännöstä huomioiden syrjinnän vaarassa olevat ryhmät. Työsuojeluviranomainen on jo nykyisin osallistunut eri kohderyhmille suunnattuihin syrjintään liittyviin tilaisuuksiin ja viestinyt toiminnastaan muun ohella syrjintäraportin, some-kanavien sekä tiedotteiden kautta. Jos viestintää lisätään muutoksen myötä entisestään, se tulee vaatimaan enemmän resursseja. Mietinnössä ei ole otettu huomioon työsuojeluviranomaisen työmäärää lisäävänä ehdotuksena sitä, että työsuojeluviranomaiselle on ehdotettu velvollisuutta välittää tietoa yhdenvertaisuusvaltuutetulle merkittävistä valvontahavainnoistaan.

Työsuojelun valvontalain 13 §:ään ehdotetaan tehtäväksi muutos, joka mahdollistaisi kehotuksen antamisen työnantajan velvollisuudesta arvioida ja edistää yhdenvertaisuuden toteutumista työpaikalla. Muutos lisää vähäisissä määrin työsuojeluviranomaisen valvontatoimivallan käyttöä. Kehotuksen käyttöalan laajentaminen koskemaan työnantajan yleistä edistämisvelvollisuutta lisäisi työsuojeluviranomaisen työmäärää erityisesti niissä tapauksissa, joissa joudutaan etenemään työsuojelutarkastajan tarkastuskertomusvaiheesta työsuojeluviranomaisen hallinnolliseen päätöksentekoon ja viime kädessä hallintotuomioistuimen käsittelyyn saakka. Koska kehotuksen käyttöala on rajattu ja kehotus voidaan antaa vain olennaisista ja merkittävistä puutteista, vaikuttaisi ehdotettu muutos kuitenkin vain vähäisessä määrin työsuojeluviranomaisen työmäärään. Ehdotuksella ei näin ollen arvioida olevan merkittäviä työsuojeluviranomaisen henkilöstön resursointiin liittyviä vaikutuksia.

Huomionne yhteiskunnallisista vaikutuksista

Työsuojeluviranomainen yhtyy siihen, mitä työnantajan yleiseen edistämisvelvollisuuteen ehdotettujen muutosten, työsuojeluviranomaisen valvontatoimivallan täsmennyksen ja työsuojeluviranomaisen tehtäviin sekä toimivaltaan ehdotettujen muutosten vaikutusten osalta on todettu mietinnössä.

Työsuojeluviranomainen katsoo, että työnantajilla on merkittävä rooli yhdenvertaisuuden edistämässä. Työsuojeluviranomaisen mukaan ehdotetut täsmennykset yhdenvertaisuuslakiin edistävät työnhakijoiden ja työntekijöiden oikeutta tulla kohdelluksi yhdenvertaisesti työyhteisössä ilman pelkoa siitä, että voi joutua syrjityksi. Yhdenvertaisuuden edistäminen on myös osa työhyvinvoinnin edistämistä. Yhdenvertaisuutta edistävillä toimenpiteillä on positiivinen vaikutus työelämän laatuun, työn tuottavuuteen ja sairaspöissaolojen vähenemiseen.

Onko jokin olennainen vaikutus jäänyt esityksessä arvioimatta tai liian vähäiselle arvioinnille? Jos on, mikä?

-

Tarnaala Erik
Etelä-Suomen aluehallintovirasto

Kantola Laura
Etelä-Suomen aluehallintovirasto - Lausunto on Etelä-Suomen
aluehallintoviraston, Itä-Suomen aluehallintoviraston, Lounais-Suomen
aluehallintoviraston, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston sekä
Pohjois-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueiden yhteinen