Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Eduskunta
Hallintovaliokunta
hav@eduskunta.fi

11.9.2018

Kirjallinen
asiantuntijalausunto
TEM/22/00.01.02/2018

Viite Asiantuntijakuuleminen hallintovaliokunnassa 13.9.2018

ASIA YHDENVERTAISUUSVALTUUTETUN KERTOMUS EDUSKUNNALLE

Hallintovaliokunta on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä lausuntoa Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksesta eduskunnalle K6/2018 vp. Työ- ja elinkeinoministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa työelämän yhdenvertaisuudesta:

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että valvontaviranomaisten toimivallanjako on toimiva. Työsuojeluviranomaiset valvovat työlainsäädäntöä kokonaisuutena. Yhdenvertaisuuslain valvontaan liittyviin tapauksiin liittyy usein myös muita työoikeudellisia kysymyksiä muun muassa työaikalain mukaisia, työehtosopimusasioita ja työturvallisuusasioita. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää perusteltuna, että jatkossakin työsuojeluviranomaiset valvovat yhdenvertaisuuslakia työelämässä voimassaolevan yhdenvertaisuuslain mukaisesti. Tällaisen valvontatehtävän päällekkäinen toimivalta yhdenvertaisuusvaltuutetun kanssa ei olisi toimiva ratkaisu ja päällekkäiset resurssit aiheuttaisivat lisäkustannuksia. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa on esitetty virheellisiä lukuja työsuojeluviranomaisen toiminnasta.

Työsuojeluviranomaisen yhdenvertaisuuslain mukainen valvontakäytäntö on yksityiskohtaisesti kuvattu valvontaohjeessa 2/2016. Ohjeessa esitetään mitä tarkastajan tulee tarkastaa kun valvotaan yhdenvertaisuutta ja työsyrjintää joko asiakkaan aloitteesta tai viranomaisaloitteisen työpaikkatarkastuksen yhteydessä. Ohjeessa kuvataan myös toimivallan käyttö sekä yhteistyötä ja asiantuntijatoimintaa muiden toimijoiden kanssa (kohta 9).

Ohjeesta käy ilmi (s.12), että kun asiakasaloitteessa on kyse syrjintäepäilystä ja tarkastustoiminta aloitetaan (eli kun selvityspyyntö lähetetään työnantajalle), asiakasta tiedotetaan aina yhdenvertaisuusvaltuutetun avustamistehtävästä yhdenvertaisuuslain 4 luvun 22 §:n mukaisesti.

Ohjeen mukaan (s.13) tarkastaja kirjaa tarkastuskertomukseen perustellun käsityksensä siitä onko työnantaja rikkonut syrjinnän kieltoa. Tarvittaessa annettaan tässä yhteydessä lisätietoa asian käsittelystä ja tietoa

mahdollisuudesta hakea hyvitystä. Tällöin ilmoitetaan uudestaan asiakkaalle yhdenvertaisuusvaltuutetun avustamistehtävästä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää kertomuksessaan, että yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulee paljon yhteydenottoja työsyrjinnästä (172 kpl/2017), vaikka valtuutetun toimivalta työelämän kysymyksissä on yhdenvertaisuuslaissa rajattu.

Työsuojeluviranomaiselle tulleita yhteydenottoja käsitellään aliraportointia käsittelevässä kappaleessa (s. 45) ja kerrotaan, että syrjinnän aliraportointi kohdistuisi erityisesti työsuojeluviranomaiseen. Tältä osin kertomuksessa on esitetty virheellistä tietoa työsuojeluviranomaiselle tulleista yhteydenottojen määristä.

Raportissa on esitetty yhteydenottomäärinä vireille tulleiden tapausten määrätietoja. Vireille tulleet asiat on kuitenkin eri asia kuin yhteydenottomäärät. Kun vireille tulleita tapauksia oli vuonna 2017 vajaa 200, oli yhteydenottojen määrä lähes 600. Yhteydenottohan voi johtaa toimenpiteisiin tulematta vireille. Kyse voi olla esimerkiksi yleisestä neuvonnasta tai yleinen tarkastus, ilman että asiakas saattaa asiansa vireille.

Kertomuksessa on esitetty lukuja vain joidenkin syrjintäperusteiden osalta. Esimerkiksi luvut terveydentilan, iän ja ay-toiminnan osalta puuttuvat. Myös kokonaisluku on jätetty kertomatta.

Oikeat luvut käyvät ilmi raportista: Syrjinnän kiellon valvonta työsuojeluviranomaisessa vuonna 2017 (Työsuojeluhallinnon julkaisuja 2/2018). Todelliset yhteydenottoluvut osoittavat, että työsuojeluviranomaiselle tulee hyvin paljon yhteydenottoja työsyrjinnästä, ja työsuojeluviranomainen on myös käytännössä sellainen matalan kynnyksen oikeusturvakanava, jonka kautta syrjintää työelämässä voidaan selvittää ja arvioida.

Työelämän syrjintään puuttumiseksi työsuojeluviranomainen valvoo lisäksi jatkuvasti syrjinnän kiellon noudattamista myös oma-aloitteisesti. Valvonnassa on esimerkiksi puututtu työpaikkailmoituksiin, joissa edellytetään Suomen kansalaisuutta tai erinomaista suomen kielen taitoa ilman perustelua syytä. Viranomaisaloitteinen valvonta on myös tehokas tapa puuttua syrjintään palkanmaksussa ja muissa vähimmäisehdoissa esimerkiksi maahanmuuttajien osalta, joilla on usein erityisen korkea kynnys ilmoittaa syrjinnästä. Yleensä syrjintä alkuperän, kansalaisuuden tai kielen perusteella tulee arvioitavaksi ns. ulkomaisen työvoiman valvonnassa.

Valtuutetun kertomuksessa esitetään, että toimivallan lisääminen valtuutetulle vahvistaisi syrjinnän uhrin oikeussuojaa. Pyytämällä yhdenvertaisuusvaltuutetulta arviota syrjinnästä henkilö saisi nopeasti arvion tapauksen menestymismahdollisuuksista yhdenvertaisuuslain näkökulmasta sekä neuvontaa kuluriskistä, eri menettelyvaihtoehdoista ja syrjintään puuttumisen keinoista. Se, että yhdenvertaisuusvaltuutettu antaisi arvionsa syrjinnästä yksittäistapauksessa ei kuitenkaan vahvista syrjinnän uhrin oikeussuojaa, koska henkilö saa jo nyt työsuojeluviranomaiselta nopeasti arvion tapauksestaan yhdenvertaisuuslain näkökulmasta. Työsuojeluviranomaisella on hyvät keinot puuttua syrjintään (hallinnolliset keinot ja ilmoitus poliisille). Valtuutetulla on jo nyt oikeus avustaa syrjinnän uhria ja edistää sovintoa myös työelämän yksittäistapauksissa. Työsuojeluviranomainen tiedottaa aina syrjintävalituksen tehneelle henkilölle yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävästä avustaa syrjinnän uhriksi

joutuneita. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävät täydentävät siten hyvin työsuojeluviranomaisen valvontaa.

Valtuutetun kertomuksessa esitetään, että toimivallan lisääminen poistaisi erityiskysymyksiin kuten vuokratyövoimaan, rekrytointiin ja harjoittelijoihin liittyviä epäselvyyksiä siitä, mikä viranomainen ja miten asiaan voi puuttua. Tällaisia yksittäisiä ”epäselvyyksiä” toimivallan rajoista on ilmennyt. Nämä yksittäiset tilanteet eivät kuitenkaan ole sellaisia, joiden perusteella olisi tarve säätää päällekkäisestä toimivallasta työelämässä. Nämä rajapintatilanteet (jotka kuvattu s. 45-46) on selvitetty normaalilla viranomaisyhteistyöllä, eikä syrjintää kokevan henkilön oikeussuoja ole siitä kärsinyt. Tällaisia kysymyksiä ja niihin liittyviä haasteita selvitetään asiaa valvovan viranomaisen aineistosta käsin.

Valtuutettu pitää tarkoituksenmukaisena, että syrjintää epäilevä voisi edelleenkin harkita, haluaako hän kääntyä työsuojeluviranomaisten alueellisesti kattavan palveluverkoston puoleen vai saattaa asiansa yhdenvertaisuusvaltuutetun käsiteltäväksi. Tämä olisi hyvinkin ongelmallista työnantajan valvonnan näkökulmasta. Valtuutettu käsittelisi asiaa keskeisesti uhrin oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta, kun työsuojeluviranomaisella on kokonaisvaltaisempi näkökulma valvontatoiminnassaan. Sen lisäksi, että työsuojeluviranomaisen valvonta palvelee yksittäistä syrjinnän uhria, se myös kohdistuu työnantajan toimintaan hyvin laajasti.

Lisäksi on olennaista tiedostaa, että yhdenvertaisuuslain noudattamisen lisäksi työsuojeluviranomainen valvoo myös samalla yksittäiseen asiaan liittyviä muitakin työelämän lakeja. Hyvin usein työelämän syrjintäepäily kytkeytyy muuhun työlainsäädäntöön, jota työsuojeluviranomainen valvoo. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei ole työlainsäädännön asiantuntija. Mikäli työelämän syrjintäasiaa käsittelisi yhdenvertaisuusvaltuutettu jäisi nämä muut asiat tunnistamatta ja valvomatta. Työsuojeluviranomaisen valvonnassa on tavoitteena saada työnantaja noudattamaan työpaikalla yhdenvertaisuuslakia ja muuta työlainsäädäntöä, ei vain yhteydenottajan asiassa vaan kaikkien työntekijöiden osalta.

Valtuutetun mukaan toimintamahdollisuuksien laajentaminen antaisi olennaista tukea valtuutetun yleisemmälle tehtävälle edistää yhdenvertaisuutta työelämässä. Valtuutetulla on jo nyt ollut mahdollisuus tutustua työsuojeluviranomaisen yksittäistapaukselliseen valvontaan (mm. Etelä-Suomen avi:n vuosittaiset raportit, säännölliset tapaamiset). Eduskuntakertomuksessa on kuvattu työelämän tilaa useiden tutkimusten perusteella, mutta kertomuksessa ei ole mainittu työsuojeluviranomaisen valvontahavaintoja. Kertomuksesta puuttuu siten olennaisia huomioita työsyrjinnän ilmenemisestä esim. se, että yleisin syrjintäperuste on terveydentila. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että hyödyntämällä olemassa olevaa tietoa olisi myös työsuojeluviranomainen voitu kuvata aktiivisena ja tehokkaana viranomaisena.

Kysymykseen siitä, että työnantajan velvollisuus antaa selvitys rekrytointipäätösten perusteista ulotettaisiin kaikkiin perusteisiin, aiheuttaisi varsin suurta uutta hallinnollista taakkaa. Se, että tasa-arvolain mukaan selvitys pitää antaa, on huomattavasti suppeampi velvollisuus, kun perusteita ei ole vastaavaa määrää kuin yhdenvertaisuuslaissa. Lisäksi syrjintäperusteiden luettelo on avoin yhdenvertaisuuslaissa: muu henkilöön liittyvä syy. Hallitus on sitoutunut olemaan lisäämättä yritysten hallinnollista taakkaa.

Työ- ja elinkeinoministeriö seuraa syrjintää työelämässä. Viimeisin laaja työsyrjintätutkimus on vuodelta 2014 Työsyrjinnän seuranta Suomessa (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 53/2014). Syrjinnän ja eriarvoisen kohtelun seuraamiseksi rakennettiin malli, joka mahdollistaa sekä ilmiön kokonaisvaltaisen kuvaamisen että kehityksen seuraamisen jatkossa. Viranomaisaineistot kuvaavat viranomaisten tietoon tulleita työsyrjintäepäilyjä sekä sitä, mihin työsyrjintäyhteydenotot ovat johtaneet. Kyselytutkimusten avulla saadaan tietoja joko omakohtaisesti koetusta syrjinnästä tai syrjintähavainnoista. Rekisteriaineistot antavat taustatietoja eri väestöryhmien asemasta työmarkkinoilla. Terveydentila on yleisin syrjintäperuste viranomaisaineistoissa, kuten työsuojeluviranomaisen vastaanottamissa yhteydenotoissa ja poliisin työsyrjintäepäilyissäkin.

Yhdenvertaisuuslain valmistelun yhteydessä päädyttiin nykyiseen ratkaisuun ja edelleen työ-ja elinkeinoministeriö pitää toimivaltaratkaisua hyvänä. Kahden eri viranomaisen päällekkäinen toimivalta ei olisi omiaan selkeyttämään asiaa kansalaisten näkökulmasta ja kuten edellä todettu tapauksiin liittyy usein myös muun työlainsäädännön valvontaa. Valvontalvontakysymykset kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle ja työ- ja elinkeinoministeriö yhtyy sosiaali- ja terveysministeriön lausuntoon tältä osin.

Yhdenvertaisuuslain toimivuus -tutkimushanke on saatu Valtioneuvoston tutkimus- ja selvityshankkeeksi ja toteutetaan vuosina 2019-2020. Tässä yhteydessä saadaan lisätietoa yhdenvertaisuuslain toimivuudesta laajemmin kuin vain kuvattuna yhden viranomaisen näkökulmasta.

Seija Jalkanen
Vanhempi hallitussihteeri