Eduskunta

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Tyv@eduskunta.fi

Viite: Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausuntopyyntö yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksesta eduskunnalle 2018 (K 6/2018 vp)

ASIANTUNTIJALAUSUNTO YHDENVERTAISUUSVALTUUTETUN KERTOMUKSESTA JA SEN SUOSITUKSISTA

Yleisesti yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksesta

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa on kuvattu työsyrjinnän esiintymistä Suomessa (s. 44). Työsuojelun vastuualue kiinnittää huomiota siihen, että kertomuksessa esitetyistä selvityksistä voi saada osittain väärän tai yksipuolisen kuvan työsyrjinnän esiintymisestä Suomessa. Työsuojelun vastuualueen käsityksen mukaan työsyrjinnän tilanne Suomessa on laajasti ja monipuolisesti kuvattu työsyrjintätutkimuksessa Työsyrjinnän seuranta Suomessa (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 53/2014). Työsuojelun vastuualueen käsityksen mukaan kertomuksesta puuttuu olennaisia huomioita työsyrjinnän ilmenemisestä Suomessa kuten esimerkiksi se, että yleisin syrjintäperuste viranomaisyhteydenotoissa on terveydentila. Kertomuksessa ei ole kuvattu syrjinnän esiintymistä työelämässä hyödyntäen työsuojeluviranomaisen valvontahavaintoja. Työsuojeluviranomainen valvoo jatkuvasti syrjintää palkanmaksussa ja muissa vähimmäisehdoissa ns. ulkomaisen työvoiman valvonnassa. Valvontaa kohdistetaan myös työpaikkailmoituksiin, joissa oikeudettomasti edellytetään esimerkiksi tiettyä ikää, täydellistä suomen kielen taitoa tai Suomen kansalaisuutta. Työsuojeluviranomainen myös valvoo oma-aloitteisesti työnantajan velvollisuutta edistää yhdenvertaisuutta.

Työsuojeluviranomaisen asiakasaloitteisen valvonnan osalta yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa on esitetty virheellisiä ja puutteellisia tietoja. Kertomuksen aliraportointia käsittelevässä kappaleessa sivulla 45 kerrotaan työsuojeluviranomaiselle tulleista yhteydenotoista ja annetaan ymmärtää, että syrjinnän aliraportointi kohdistuisi erityisesti työsuojeluviranomaiseen. Työsuojeluviranomaiselle tulleiden yhteydenottojen lukumääristä on tässä kohdin virheellistä tietoa, joka antaa työsuojeluviranomaisen valvonnasta väärän kuvan. Kertomuksessa on yhteydenottomäärinä esitetty vireille tulleiden tapausten lukumäärätietoja. Vireille tulleet asiat ovat kuitenkin eri asia kuin työsuojeluviranomaiselle tulleet yhteydenotot. Työsuojeluviranomaiselle vuonna 2017 vireille tulleita syrjintätapauksia oli 197 kun kaikkien syrjintää koskevien yhteydenottojen määrä oli valvontajärjestelmän mukaan 545. Yhteydenottojen perusteella työsuojeluviranomainen antaa ohjeita ja neuvoja syrjintää kokeville tai voi toteuttaa työpaikalle yleisen tarkastuksen, ilman että asiakas saattaa asiansa vireille. Yhden-

vertaisuusvaltuutetun kertomuksessa on myös kerrottu lukuja vain joidenkin syrjintäperusteiden osalta ja jätetty kertomatta kokonaan yhteydenottojen määrä esimerkiksi terveydentilan, iän ja ay-toiminnan perusteella.

Työsuojeluviranomaisen toiminnan oikeat tiedot ja tapausten lukumäärät käyvät ilmi työsuojeluhallinnon raportista ”Syrjinnän kiellon valvonta työsuojeluviranomaisessa vuonna 2017 (Työsuojeluhallinnon julkaisuja 2/2018)”. Yhteydenottojen määrä on todellisuudessa suurempi kuin 545, koska syrjintään liittyvä yhteydenotto saattaa kirjautua myös toisiin asialuokkiin. Etelä-Suomen AVI:n työsuojelun vastuualue on laatinut vuosittaisia raportteja, josta viimeisimmässä raportissa Syrjinnän kiellon valvonta Etelä-Suomessa vuonna 2016 (Työsuojeluhallinnon julkaisuja 6/2017) on kuvattu syrjintäperusteittain vireille tulleita syrjintätapauksia. Työsuojeluviranomaisen todelliset yhteydenottoluvut osoittavat, että työsuojeluviranomaiselle tulee hyvin paljon yhteydenottoja työsyrjinnästä ja, että työsuojeluviranomainen koetaan käytännössä olevan sellainen matalan kynnyksen oikeusturvakanava, jonka kautta syrjintää työelämässä voidaan selvittää ja arvioida.

Työsuojelun vastuualue yhtyy yhdenvertaisuusvaltuutetun arvioon siitä, että osa syrjinnästä jää piiloon, ja että aliraportointi näyttäisi korostuvan vähemmistöihin kohdistuvassa työsyrjinnässä (s. 45). Ilmoituskynnyksen madaltamiseksi työsuojeluviranomainen on kehittänyt verkkosivujaan (http://www.tyosuojelu.fi) sekä laatinut työpaikoille jaettavaa materiaalia (esim. Esite ”Ulkomaalaisena työntekijänä Suomessa”, saatavilla eri kielillä). Yhteydenottoa työsuojeluviranomaiseen on myös pyritty helpottamaan perustamalla valtakunnallinen puhelinneuvontapalvelu vuonna 2016. Työsuojelun vastuualueen mukaan on olennaista huomioida, että työsyrjintään voidaan puuttua myös ilman syrjintää kokevan ilmoitusta viranomaiselle. Työsuojeluviranomaisen viranomaisaloitteinen valvonta on tehokas tapa puuttua esimerkiksi palkkasyrjintään maahanmuuttajien osalta, joilla on usein erityisen korkea kynnys ilmoittaa syrjinnästä.

Suositus 1: Käynnistetään yhdenvertaisuuslain osittaisuudistus

Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää kertomuksessaan eduskunnalle, että *syrjinnän uhrin oikeussuojan vahvistamiseksi yhdenvertaisuusvaltuutetulle annettaisiin työsuojeluviranomaisten ohella toimivalta arvioida myös työelämässä tapahtuvaa syrjintää*.

Työsuojelun vastuualueen käsityksen mukaan esitys ei ole perusteltu. Nykyinen toimivallan jako on toimiva. Kahden valvontaviranomaisen päällekkäinen toimivalta ei ole toimiva ratkaisu ja päällekkäiset resurssit aiheuttaisivat lisäkustannuksia.

Vain työsuojeluviranomaisella on työelämän ja työlainsäädännön valvonnan erityisasiantuntemusta, jota työelämän yhdenvertaisuuslain yksittäistapauksien valvonta edellyttää. Työelämän yksittäisissä syrjintätapauksissa on tyypillistä, että niihin liittyy myös muita työoikeudellisia kysymyksiä, joiden valvonta kuuluu työsuojeluviranomaiselle. Syrjinnän arviointi edellyttää usein syvällistä asiantuntemusta esimerkiksi työaikalain tai työsopimuslain tulkinnasta, työehtosopimuksista tai työturvallisuuslaista. Tällaista osaamista yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei ole, jolloin päällekkäinen toimivalta voisi johtaa siihen, että kahdella valvontaviranomaisella olisi erilainen tulkintakäytäntö.

Valtuutetun kertomuksessa esitetään, että toimivallan lisääminen valtuutetulle vahvistaisi syrjinnän uhrin oikeussuojaa. Pyytämällä yhdenvertaisuusvaltuutetulta arviota syrjinnästä henkilö saisi nopeasti arvion tapauksen menestymismahdollisuuksista yh-

denvertaisuuslain näkökulmasta sekä neuvontaa kuluriskistä, eri menettelyvaihtoehdoista ja syrjintään puuttumisen keinoista (s. 47). Se, että yhdenvertaisuusvaltuutettu antaisi arvionsa syrjinnästä yksittäistapauksessa ei kuitenkaan vahvista syrjinnän uhrin oikeussuojaa, koska henkilö saa jo nyt työsuojeluviranomaiselta nopeasti arvion tapauksestaan yhdenvertaisuuslain näkökulmasta. Kaikki työsuojeluviranomaisen tietoon tulevat syrjintäepäilyt hoidetaan kattavasti.

Työsuojeluviranomaisella on hyvät keinot puuttua syrjintään. Yhdenvertaisuuslain uudistuksessa työsuojeluviranomaisen toimivaltuuksia syrjinnän valvonnassa laajennettiin ja tehostettiin. Jos työnantaja ei noudata syrjinnän kieltoa voi työsuojelutarkastaja antaa työnantajalle kehotuksen, jota työnantajan tulee noudattaa määräajassa. Kehotuksella voidaan tehokkaasti ja nopeasti puuttua sellaisiin yhdenvertaisuuslain vastaisiin tilanteisiin, jotka ovat meneillään, jatkuvia tai toistuvia. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi syrjivät rekrytointikäytännöt sekä palkkasyrjintä. Jos työnantaja ei noudata annettua kehotusta määräajassa voi se johtaa työsuojeluviranomaisen velvoittavaan päätökseen. Päätöksen tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko. Asia voi hallinnollisen prosessin rinnalla edetä myös rikosprosessissa. Työsuojeluviranomaisella on velvollisuus tehdä ilmoitus epäillystä työsyrjintärikoksesta (RL 47:3§) tai kiskonnantapaisesta työsyrjinnästä (RL 47:3a§) poliisille esitutkinta varten.

Syrjinnän uhrin oikeussuoja ei edellytä päällekkäisen toimivallan säätämistä. Työsuojelun vastuualue kiinnittää huomiota siihen, että yhdenvertaisuusvaltuutetulla on jo nyt oikeus avustaa syrjinnän uhria ja edistää sovintoa myös työelämän yksittäistapauksissa. Työsuojeluviranomainen tiedottaa aina yhdenvertaisuuslain 4 luvun 22 §:n mukaisesti syrjintävalituksen tehneelle henkilölle yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävästä avustaa syrjinnän uhriksi joutuneita. Menettelytavat tiedottamisesta on kuvattu syrjinnän valvontaohjeessa (Työsuojeluvalvonnan ohje 2/2016, STM). Kun työsuojeluviranomaisen asiakasaloitteessa on kyse syrjintäepäilystä ja tarkastustoiminta aloitetaan (eli kun selvityspyyntö lähetetään työnantajalle), asiakasta tiedotetaan aina yhdenvertaisuusvaltuutetun avustamistehtävästä. Kun asia on valvottu tarkastaja antaa tarkastuskertomuksessa tietoa mahdollisuudesta hakea hyvitystä ja ilmoittaa tällöin uudestaan asiakkaalle yhdenvertaisuusvaltuutetun avustamistehtävästä. Työsuojelun vastuualueen käsityksen mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun avustamis- ja sovintotehtävät täydentävät hyvin työsuojeluviranomaisen valvontaa.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa esitetään, että toimivallan lisääminen poistaisi erityiskysymyksiin kuten vuokratyövoimaan, rekrytointiin ja harjoittelijoihin liittyviä epäselvyyksiä siitä, mikä viranomainen ja miten asiaan voi puuttua. Työsuojelun vastuualueen käsityksen mukaan kyseiset epäselvyydet toimivallan rajoista ovat olleet yksittäisiä tilanteita, jotka on normaalilla viranomaisyhteistyöllä selvitetty (tilanteet kuvattu s. 45-46). Syrjintää kokevan henkilön oikeussuoja ei ole kertomuksessa kuvatuissa tilanteissa kärsinyt. Erityiskysymysten rajapintatilanteet on syytä yhdenvertaisuuslain toimivuutta arvioitaessa selvittää ja toimivaltakysymyksiä tarvittaessa tarkentaa, mutta niiden perusteella ei synny tarvetta säätää päällekkäisestä toimivallasta työelämässä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tarkoituksenmukaisena, että syrjintää epäilevä voisi edelleenkin harkita, haluaako hän kääntyä työsuojeluviranomaisten alueellisesti kattavan palveluverkoston puoleen vai saattaa asiansa yhdenvertaisuusvaltuutetun käsiteltäväksi (s. 47). Työsuojelun vastuualueen käsityksen mukaan tämä olisi hyvinkin ongelmallista työnantajan valvonnan näkökulmasta. Valtuutettu käsittelisi asiaa vain yhdenvertaisuuslain näkökulmasta ja keskeisesti uhrin oikeusturvan toteutumisen nä-

kökulmasta, kun työsuojeluviranomaisella on kokonaisvaltaisempi näkökulma valvontatoiminnassaan. Sen lisäksi, että työsuojeluviranomaisen valvonta palvelee yksittäistä syrjinnän uhria, se myös kohdistuu työnantajan yhdenvertaisuuslain noudattamiseen kaikkien työntekijöiden osalta. Työsuojeluviranomainen puuttuu lisäksi syrjintäasian valvonnan yhteydessä esille tuleviin muihin työlainsäädännön epäkohtiin. Mikäli työelämän syrjintäasiaa käsittelisi yhdenvertaisuusvaltuutettu voivat nämä muut asiat jäädä tunnistamatta ja valvomatta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää myös, että *työnhakijalla olisi kaikissa tilanteissa mahdollisuus saada selvitys työnantajalta perusteista, joilla valintapäätös on tehty*. Työsuojelun vastuualue tiedostaa, että tämänkaltainen velvollisuus lisäisi merkittävästi työnantajan ns. hallinnollista taakkaa. Toisaalta työnhakija voi jo nyt pyytää selvitystä tasa-arvolain perusteella. Valvontaviranomaisen näkökulmasta arvioituna työnantajan antama selvitys valintaperusteista voisi vähentää sellaisten tapauksien käsittelyä työsuojeluviranomaisessa, joissa ei ole kyse syrjinnästä.

Suositus 8: Valmistellaan ulkomaalaislakia koskevat muutokset ihmiskaupan uhrien oleskeluluvista

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksen eduskunnalle suositukset ihmiskaupan osalta liittyvät osin työsuojeluviranomaisen toimintaan. Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittaa (suositus 8), että oleskelulupia koskevaa lainsäädäntöä muutettaisiin niin, että kynnys myöntää oleskelulupa jatkuvaluontoiseen oleskeluun alenisi ja, että myös tilapäisten oleskelulupien muutostarpeet selvitettäisiin. Ulkomaalaisiin työntekijöihin kohdistuvien ihmiskauppaa lähellä olevissa työsyrjintätapauksissa yksi este tekojen selvittämiselle on työsuojeluviranomaisen havaintojen perusteella se, että uhrit ehtivät poistua maasta ennen kuin heitä on kuultu. Se, että uhrilla on mahdollisuus pysyä maassa asian selvittämisen kannalta riittävän pitkään, voisi edistää työperäisten lähellä ihmiskauppaa olevien rikosten selvittämistä.

Suositus 9: Valmistellaan lainmuutos työsuojeluviranomaisen toimivallan laajentamiseksi ihmiskaupparikoksiin

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksen suositus 9 kohdistuu suoraan työsuojeluviranomaisen toimintaa säätelevään lainsäädäntöön. Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittaa kertomuksessaan, että työsuojeluviranomaisen toimivalta laajennetaan ihmiskaupparikoksiin. Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006) muutettaisiin suosituksen mukaan siten, että työsuojeluviranomaisen on ilmoitettava epäilemästään ihmiskaupparikoksesta poliisille.

Tämän ns. valvontalain mukaan työsuojeluviranomaisen on tehtävä ilmoitus poliisille, jos on todennäköisiä perusteita epäillä, että on tehty työsuojeluviranomaisen valvottavana olevassa laissa tai rikoslain (39/1889) 44 luvun 1 §:n 1 momentin 8 – 10 kohdassa tai rikoslain 47 luvussa rangaistavaksi säädetty teko. Työsuojeluviranomaiselle on myös varattava tilaisuus tulla kuulluksi tällaista tekoa koskevassa esitutkinnassa ja syyttäjän on varattava työsuojeluviranomaiselle tilaisuus lausunnon antamiseen ennen syyteharkinnan päättämistä. Työsuojeluviranomaisella on lisäksi läsnäolo- ja puheoikeus asian suullisessa käsittelyssä tuomioistuimessa.

Rangaistavaa työperäistä ihmiskauppaa koskevat tapaukset ovat usein melko lähellä kiskonnantapaista työsyrjintää, joita tulee työsuojeluviranomaisen tietoon useita vuo-

dessa. Rajanveto näiden välillä koetaan edelleen haastavaksi. Tavanomaisesti tapaukset ilmoitetaan poliisille esitutkintaan maininnalla, että teko voi täyttää myös ihmiskaupan tunnusmerkistön. Toisaalta tapauksissa, jotka tulevat esitutkintaviranomaisen tietoon muutoin kuin työsuojeluviranomaisen kautta, voi työsuojeluviranomaisen asiantuntemus jäädä hyödyntämättä ennen syyttäjän syyteharkintaa asiassa ja asiaa tuomioistuimessa käsiteltäessä, koska laissa ei ole edelleenkään tästä erityistä säädöstä toisin kuin rikoslain 47 luvun työrikoksia koskien.

Valvontalain muutos yhdenvertaisuusvaltuutetun suosituksen mukaisesti antaisi työsuojeluviranomaiselle mahdollisuuden ilmoittaa ihmiskaupparikoksen tunnusmerkistön täyttävät teot poliisille epäiltyinä ihmiskaupparikoksina. Työsuojeluviranomainen olisi toisaalta myös velvoitettu ottamaan kantaa siihen, täyttääkö työsuojeluviranomaisen tietoon tullut teko ihmiskaupan tunnusmerkistön, mikä voisi lisätä asian selvittämisen vaatimaa aikaa. Muutos olisi omiaan myös varmistamaan sen, että työsuojeluviranomaisen asiantuntemus tulee hyödynnetyksi ennen syyteharkintaa ja käsitellessä asiaa tuomioistuimessa silloin, kun kysymyksessä olevat teot tulevat esitutkintaviranomaisen tietoon muuta kautta.

Johtaja Kaarina Myyri-Partanen

Ylitarkastaja Jenny Rintala