Jaana Paanetoja
Oikeustieteen tohtori
Työ- ja sosiaalioikeuden dosentti, Lapin yliopisto
Työoikeuden dosentti,
Helsingin ja Itä-Suomen yliopisto 27.1.2019

LAUSUNTO

Lausunto Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle tasa-arvovaltuutetun kertomuksesta eduskunnalle 2018 (K 22/2018 vp)

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa otsikossa mainitusta tasa-arvovaltuutetun kertomuksesta K 22/2018 vp – erityisesti häirinnän ja epäasiallisen kohtelun teeman näkökulmasta. Keskityn lausunnossani pääosin häirintään ja epäasialliseen kohteluun työelämässä ja esitän valiokunnalle kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä ja suositusten sisältö

Häirintää on käsitelty useassa tasa-arvovaltuutetun kertomuksen eri kohdassa ja laajasti naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986, tasa-arvolaki) soveltamisalalla. Kertomuksessa tuodaan esille huolestuttavia asioita, kuten lasten ja nuorten harrastusten yhteydessä kokema häirintä, samoin kuin työnantajien vaikeus tunnistaa omia velvoitteitaan. Olennainen osa kertomusta ovat suositukset, joita on annettu käsitellyistä teemoista ja havaituista epäkohdista.

Tasa-arvovaltuutettu on tarkoittanut suositukset erityisesti eduskunnalle lainsäädäntö- ja budjettivallan käyttäjänä ohjaukseksi, jonka avulla pyritään muuttamaa asioita entistä paremmiksi. Näin ollen olisi ollut tarkoituksenmukaista hahmotella konkreettisesti muutosten sisältöä ja erityisesti olisi ollut tarpeen pohtia, voitaisiinko suosituksilla saavuttaa niille asetettuja tavoitteita.

Esimerkiksi kertomuksen kohdassa 4.6. suositellaan seuraavaa: "Jokaisella työnantajalla tulee olla toimintaohjeet häirinnän ehkäisemiseksi sekä häirintätilanteiden selvittämiseksi. Ohjeet tulee sisällyttää osaksi tasa-arvosuunnitelmaa tai tasa-arvosuunnitelmasta tulee ilmetä ohjeiden olemassaolo ja miten ne ovat työntekijöiden löydettävissä. Tämä velvollisuus on myös tarpeen kirjata tasa-arvolain tasa-arvosuunnittelua koskeviin säännöksiin."

Kertomuksessa ei kuitenkaan tarkastella sitä, miten ohjeistuksen puuttuminen tai se, että ne eivät ole tasa-arvosuunnitelman osana, vaikuttavat häirinnän esiintymiseen tai esille tulleiden tapausten selvittelyyn. Edelleen olisi ollut tarpeellista esittää, mikä vaikutus ohjeistuksesta säätämisellä ehdotetulla tavalla olisi käytännössä. Ensiarvoista olisi ollut korostaa nimenomaan työnantajan edustajien vastuuta ja sitä, miten he saavat riittävät tiedot omista velvoitteistaan. Se, että työntekijät tietävät, mistä häirintäohjeistus löytyy, ei ole keino ennaltaehkäistä häirintää ja varmistaa se, että työnantajan edustajat osaavat hoitaa velvoitteensa oikein.

Yhteydenottojen määrä

Kertomuksessa painotetaan tasa-arvovaltuutetun roolia matalan kynnyksen oikeusturvaviranomaisena. Toisaalta kertomuksessa tuodaan esille, että tasa-arvovaltuutetulle tulee seksuaaliseen häirintään liittyviä asiakasyhteydenottoja vain muutamia vuodessa. Sitä, miksi tasa-arvovaltuutetun toimistoa ei ole koettu matalan kynnyksen yhteydenottopaikkana seksuaalisen häirinnän tapauksissa, olisi ollut hedelmällistä tarkastella, ja erityisesti pohtia valtuutetun keinoja muuttaa asiantilaa niin, että seksuaalisen häirinnän tapaukset saatettaisiin nykyistä laajamittaisemmin viranomaisselvittelyyn.

Tilastojen kertoma

Kertomuksessa on tuotu esille eri selvityksiä ja niihin perustuvia lukuja muun ohessa seksuaalisen häirinnän ja muun sukupuoleen perustuvan häirinnän määristä. Tilastotietoja esitettäessä olisi aina tärkeää esittää, mitä vastaajilta on tarkalleen ottaen kysytty ja miten esimerkiksi häirintä on kysymyksissä määritelty.

#me too

Tasa-arvovaltuutettu pitää #me too -ilmiön suurena ansiona sitä, että se nosti aiheen "vihdoin valokeilaan" ja helpotti häirintäkokemuksista puhumista ja samalla vapautumista häpeästä, jota häirinnän kohteet usein kokevat. Tässäkin yhteydessä olisi ollut tarkoituksenmukaista pohtia, miksi yhteiskunnassamme tarvittiin erillistä ilmiöitä ja kampanjaa, jotta velvoitteiden vastainen toiminta tuli esille. Toisin sanoen, miksi epäkohtia ei tuotu julkisuuteen ilman #me too -ilmiötä.

Edelleen kertomuksessa tuodaan esille, että häirintäkeskustelu poiki nopeasti erilaisia selvityksiä, kyselyitä ja ohjeistuksia sekä viitataan siihen, että elokuva- ja teatterialalla tapahtuvasta häirinnästä ja muusta epäasiallisesta kohtelusta tehdyssä selvityksessä ehdotetut toimenpiteet ovat käyttökelpoisia yleisemminkin työelämässä. Viimeksi mainitun selvityksen ehdotuksia ei kuitenkaan avata, joten epäselväksi jää, mitkä niistä olisi tasa-arvovaltuutetun mielestä laajasti käyttökelpoisia. Mainittua selvitystä ei mainita myöskään kertomuksen lähdeaineistossa.

Vaikka kertomuksessa käsitellään #me too -ilmiötä, jää sen sisältö osittain epäselväksi. #me too esitetään ikään kuin kaikille lukijoille sisällöltään tuttuna, eikä kertomuksessa näin ollen selvitetä, mistä siinä oikein on ollut kysymys. Kertomuksessa olisi tullut myös pyrkiä edes hahmottelemaan syitä erityisesti #me toon:n myötä esille tulleelle naisten kokemalle seksuaaliselle häirinnälle. Jos syynä on vallankäyttö, ei muutosta saada aikaan panostamalla tasa-arvosuunnitelman laatimiseen. Ilman häirinnän syiden selvittämistä korjauksia ei voida muutoinkaan kohdistaa oikealla tavalla.

Edelleen olisi ollut hedelmällistä tarkastella, miten seksuaalista häirintää on koettu eri toimialoilla ja työtehtävissä sekä miten työn epätyypillisyys voi siihen vaikuttaa.

> Epätyypillistä työtä tarkastellaan kertomuksessa erityisesti työn ja perheen yhteensovittamisen näkökulmasta. Edelleen tuodaan esille, että tasa-arvovaltuutetun lainvalvontatyössä on havaittu, että silloin kun työtä ei tehdä samalle työnantajalle toistaiseksi voimassa olevassa työsuhteessa (määräaikaiset työsuhteet, nollatuntisopimukset ja vuokratyö), raskaus- ja perhevapaasyrjintää koskevien kieltojen toteutumiseen liittyy erityisiä haasteita.

> Erityisesti työn määräaikaisuus voi johtaa myös siihen, että erilaisia häirinnän ja epäasiallisen kohtelun tapauksia ei saateta työnantajan, saati valvovan viranomaisen tietoon. Kysymys on yleensä siitä, että uuden määräaikaisen työn toivossa, työntekijä ei koe käytännössä mahdolliseksi saattaa epäkohtia työnantajan tietoon. Tätä ei kuitenkaan tarkastella tasa-arvovaltuutetun kertomuksessa eikä näin ollen pohdita, millaisilla toimenpiteillä voitaisiin rohkaista määräaikaisissa työsuhteissa työskenteleviä tuomaan esille mahdollisia epäkohtia.

Ohjeiden merkitys

Kuten tasa-arvovaltuutettukin toteaa (s. 14 – 15), eivät erilaiset ohjeistukset riitä poistamaan seksuaalisen häirinnän ongelmaa, vaikka ne ovatkin tarpeellisia työkaluja. Tasa-arvovaltuutettu korostaa seksuaalista häirintää vastaan kohdistettavan käytännön työn merkitystä. Tässä kohdin ei kuitenkaan selvitetä, mitä mainittu työ tarkoittaa, toisin sanoen, millaisia toimin tasa-arvovaltuutettu katsoo voitavan parhaalla tavalla varmistaa seksuaalisesta häirinnästä vapaa työympäristö. Kertomuksen vaikuttavuutta olisi lisännyt konkretia keinojen ja tapojen sisällöstä yleisesti tiedossa olevien toteamusten sijasta.

Kertomuksen kohdassa 4.5.5 tuodaan esille tämän hetkisiä työnantajan velvoitteita, joiden mukaan työnantajan tulee huolehtia siitä, ettei työntekijä joudu työelämässä seksuaalisen tai sukupuoleen perustuvan häirinnän kohteeksi. "Työnantajan tulee aktiivisesti seurata, esiintyykö työpaikalla häirintää ja puuttua työpaikalla ilmenevään häirintään oma-aloitteisesti. Työnantajan menettely voi olla tasa-arvolaissa kiellettyä syrjintää, mikäli työnantaja saatuaan tiedon työntekijän kokemasta häirinnästä laiminlyö velvollisuutensa ryhtyä käytettävissä oleviin toimiin häirinnän poistamiseksi. Työnantajan tulee myös ennakolta pyrkiä estämään häirintä esimerkiksi tasa-arvosuunnittelun avulla." Lisäksi kertomuksessa todetaan, että laki ei tällä hetkellä edellytä työnantajaa laatimaan toimintaohjeita häirintätilanteiden selvittämiseksi." Tässäkin kohdin on kysymys yleisestä tiedon esittämisestä ja konkreettinen ohjaus siitä, miten ennaltaehkäisy voitaisiin toteuttaa ja miten selvittelyprosessit tulisi hoitaa, jää puuttumaan.

Tasa-arvolaissa, yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) ja työturvallisuuslaissa (738/2002) säädetään työnantajan toimintavelvollisuudesta saatuaan tietoonsa tavalla tai toisella

häirintäepäilyn tai epäilyn työturvallisuuslaissa tarkoitetusta epäasiallisesta kohtelusta. Laeissa ei kuitenkaan kerrota lainsoveltajalle, millaisiin selvittelytoimiin olisi käytännössä ryhdyttävä ja miten selvittelyprosessi on hoidettava asianmukaisesti ottaen huomioon kaikkien asianosaisten asema. Tasa-arvovaltuutetun suositus (s. 63), jonka mukaan jokaisella työnantajalla tulee olla toimintaohjeet häirinnän ehkäisemiseksi sekä häirintätilanteiden selvittämiseksi, ei muuta tämänhetkistä oikeustilaa. Ensiarvoista olisi ollut korostaa tarvetta säätää selvittelyprosessin sisällöstä ja toteutuksesta.

Työnantajan velvoitteita useassa eri laissa

Kertomuksen kohdassa 7.1 tuodaan esille, että häirintään liittyviä säännöksiä on useassa eri laissa, ja että ne on säädetty eri aikoina. Sitä, että useat viranomaiset voivat samanaikaisesti selvittää tapausta erilaisin, osin päällekkäisin toimivaltuuksin nähdään kertomuksessa hankalana asiana. Uhri ei siis aina tiedä, mitä reittiä hänen oikeusturvansa voisi toteutua parhaiten. "Työnantajat eivät myöskään tunne riittävän hyvin eri lakeihin perustuvia velvoitteitaan, minkä vuoksi häirinnän ennaltaehkäisy ja siihen puuttuminen ei ole kovin johdonmukaista."

Häirinnän kohteeksi joutuneen näkökulmasta voidaan kuitenkin pitää hyvänä, että samaan tapahtumaan soveltuu usea eri laki ja että samaa asiaa voi selvittää useampi viranomainen. Tätä ei pitäisi nähdä ongelmana, vaan rikkautena. Ongelmallisena voidaan pitää seuraavia eri lakien keskinäisiä eroja. Häirintä on määritelty tasa-arvolaissa (seksuaalinen ja muu sukupuoleen perustuva häirintä) ja yhdenvertaisuuslaissa, mutta ei työturvallisuuslaissa. Työturvallisuuslaissa säädetään sekä häirinnästä että epäasiallisesta kohtelusta, mutta ei niiden erosta. Tasa-arvolaissa, yhdenvertaisuuslaissa ja työturvallisuuslaissa työnantajalle on säädetty samanlainen toimintavelvoite saatuaan tietää häirinnästä, mutta laiminlyönnin seuraukset ovat erilaiset. Kuitenkin vain tasa-arvolaissa ja yhdenvertaisuuslaissa on säädetty hyvitysseuraamuksesta, jos työnantajan laiminlyö toimintavelvollisuutensa. Lainsäädäntöä voidaan siis edellä mainituin osin pitää yksittäisen työntekijän ja työnantajan näkökulmasta ongelmallisena ja näin ollen myös hankalasti hallittavana.

Se, että työnantajat eivät tunne tai tunnista velvoitteitaan, on huolestuttava ja vakava tieto. Olisi ollut toivottavaa, että tasa-arvovaltuutetun kertomuksessa olisi hahmoteltu, miten tällainen epäkohta voidaan poistaa ja kenen vastuulla se yhteiskunnassamme olisi.

Lainsäädännön muutokset

Esitin elokuva- ja teatterialan häirintää ja epäasiallista kohtelua koskevan selvityksen raportissa (Paanetoja Jaana: Häirintä ja epäasiallinen kohtelu elokuva- ja teatterialalla. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018:31), että opetus- ja kulttuuriministeriö selvittäisi yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa, voitaisiinko tasa-arvolain 6 §:n sanamuotoa tarkistaa ja mainita säädöstekstissä nimenomaisesti sanat seksuaalinen ja muu sukupuoleen perustuva häirintä. Laissa olisi siis käytävä nykyistä selkeämmin ilmi työnantajan velvollisuus huolehtia siitä, että työntekijä ei joudu seksuaalisen tai muun sukupuolisen häirinnän kohteeksi. Tällä hetkellä työnantajan on säännöksen mukaan toimittava "siten, että ennakolta ehkäistään sukupuoleen perustuva syrjintä." Lainkohdan nykymuotoilu ei siis välttämättä kuvaa riittävän selkeästi työnantajille velvoitteen sisältöä. Tasa-arvovaltuutettu tuo kertomuksessaan esille saman tarpeen. Edellä esitetty tausta huomioon ottaen, esitys on kannatettava.

Sukupuoleen perustuva häirintä

Tehdessäni vuonna 2018 elokuva- ja teatterialan selvitystä tuli ilmi, että tasa-arvolain 6 c §:n mukainen velvoite ehkäistä ennakollisesti ja suunnitelmallisesti sukupuolen ilmaisun ja sukupuoli-identiteettiin perustuvaa syrjintää saattaa olla työnantajille epäselvä ja jopa tuntematon velvoite. Ensiarvoista on siis – kuten kertomuksessa onkin tehty – selventää velvoitteen sisältöä ja lisätä sen tuntemusta.

Kunnioittavasti

Jaana Paanetoja