SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

Lausunto

1.6.2022

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
TyV@eduskunta.fi

Asia: K 7/2022 vp Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2022

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä lausuntoa yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksesta eduskunnalle 2022. Sosiaali- ja terveysministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa:

Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee syrjintää kokeneen oikeussuojan vahvistamiseksi, että työelämän syrjintää koskevan asian voisi tuoda jatkossa myös yhdenvertaisuusvaltuutetun käsiteltäväksi ja asian voisi tarvittaessa viedä myös yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää huomiota kertomuksessaan (s. 16) siihen, että työsuojeluviranomaisten toimintamahdollisuudet puuttua työelämän syrjintään ovat monella tavalla rajoitetut. Kertomuksessa esitetään, että työsuojeluviranomaisten toiminta keskittyisi työnantajan ohjaamiseen työsuhteen aikana, ja ettei työsuojeluviranomainen yleensä olisi puuttunut syrjintään silloin kun työsuhde on päättynyt tai syrjintä on muutoin loppunut. STM huomauttaa, että kertomuksessa esitetty kuvaus työsuojeluviranomaisen toiminnasta ei kaikilta osin vastaa työsuojeluviranomaisen toimintaa ja siitä voi saada työsuojeluviranomaisen toiminnasta väärän käsityksen. Työsuojeluviranomainen ryhtyy aina valvontatoimenpiteisiin, jos työntekijän tai työnhakijan toimittamien asiakirjojen tai muun selvityksen perusteella epäillään, että työnantaja on toiminut yhdenvertaisuuslain vastaisesti. Merkitystä ei ole sillä tapahtuuko syrjintä työsuhteen aikana vai onko työsuhde päättynyt tai syrjintä muutoin loppunut. Syrjintää kokenut saa aina tarkastuskertomuksessa perustellun näkemyksen siitä, onko työnantaja rikkonut syrjinnän kieltoa.

Se, jatkuuko syrjintätilanne vai onko se päättynyt, vaikuttaa vain työsuojeluviranomaisen toimivallan käyttöön. Jos syrjintätilanne on jo päättynyt, tarkastaja ei voi antaa työnantajalle kehotusta määräajalla korjata epäkohtaa, eikä työsuojeluviranomainen voi tehdä sakon uhalla velvoittavaa päätöstä. Näissä tilanteissa työsuojeluviranomaisen keino puuttua syrjintään on tarkastajan toimivaltaan kuuluva toimintaohje työnantajalle. Toimintaohjeella ohjataan työnantajaa noudattamaan vastaisuudessa yhdenvertaisuuslakia. Työsuojeluviranomainen tekee lisäksi ilmoituksen poliisille esitutkintaa varten, mikäli asiakkaan asiassa on todennäköisiä perusteita epäillä työsyrjintärikosta. Syrjinnän uhri ohjataan myös aina yhdenvertaisuusvaltuutetulle, jonka tehtäviin kuuluu edistää asiassa sovintoa tai avustaa uhria antamalla oikeusapua.

Yhdenvertaisuuslain muutostarpeita tarkastellaan käynnissä olevassa yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksessa, jonka tavoitteena on nykyistä selkeämpi ja toimivampi lainsäädäntö, joka edistää ihmisten yhdenvertaisuutta ja ehkäisee syrjintää. Työelämän syrjinnän osalta osittaisuudistusta on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriön kolmikantaisessa alajaostossa, jossa myös STM on ollut edustettuna. Alajaostossa on arvioitu mahdollisuutta laajentaa yhdenvertaisuusvaltuutetun ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivaltaa työsyrjinnän kysymyksissä. Alajaostossa on tunnistettu useita ongelmia ja haasteita, jotka liittyisivät siihen, että yhdenvertaisuusvaltuutetun ja lautakunnan toimivaltaa laajennettaisiin työelämän yksittäistapauksiin.

Voimassa olevan lain mukaan työsuojeluviranomainen vastaa yhdenvertaisuuslain noudattamisen yksittäistapauksellisesta valvonnasta työelämässä, kun taas yhdenvertaisuusvaltuutetulle kuuluu yleisempiä työelämän edistämistehtäviä, sovittelijana toiminen sekä syrjinnän uhrin avustaminen. STM pitää perusteltuna, että nykyinen valvontarakenne ja toimivallan jako, jossa vain työsuojeluviranomaisella on toimivalta valvoa yksittäisiä työelämän syrjintätilanteita, säilyy

Postiosoite **Postadress** **Postal Address**	**Käyntiosoite** **Besöksadress** **Office**	**Puhelin** **Telefon** **Telephone**	**Faksi** **Fax** **Fax**	**s-posti, internet** **e-post, internet** **e-mail, internet**
Sosiaali- ja terveysministeriö				
PL 33 00023 Valtioneuvosto	Meritullinkatu 8 Helsinki	0295 16001 +358 295 16001	02951 63415 +358 2951 63415	kirjaamo.stm@gov.fi stm.fi

ennallaan. Päällekkäinen toimivalta ei vaikuta tarkoituksenmukaiselta ratkaisulta, eikä se selkeyttäisi valvonnan nykytilaa.

Nykyinen toimivallan jako on perustelu, koska työsuojeluviranomaisella on työelämän ja työlainsäädännön syvällinen asiantuntemus. Syrjintäasian arviointiin työelämässä liittyy kiinteästi muu työsuojeluviranomaisen valvontaan kuuluva lainsäädäntö. Jotta työelämän syrjintäepäilyä voidaan arvioida, pitää usein ratkoa monta muuta työoikeudellista kysymystä. Tämä edellyttää työlainsäädännön osaamista ja yleissitovien työehtosopimusten tuntemista, jota vain työsuojeluviranomaisella on. Mikäli työoikeudellinen arviointi eriytyisi kahdelle eri viranomaiselle, voisi seurauksena olla valvontakäytännön eriytyminen ja epäselvä oikeustila.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun suositus toimivallan laajentamisesta työelämäasioihin näyttäytyy myös yksilön näkökulmasta ongelmalliselta, sillä valvonta yksilön asiassa voisi pirstaloitua kahdelle eri viranomaiselle. Työelämän syrjintäasioihin liittyy hyvinkin usein myös syrjintäasiasta erillisiä työsuojelulainsäädännön kysymyksiä kuten työturvallisuuslain tarkoittamaa häirintää tai muita työlainsäädännön kysymyksiä, jotka kuuluvat työsuojeluviranomaisen valvontaan. Työsuojeluviranomaisen valvonnassa tämä ilmenee siten, että syrjintää koskevissa tarkastuksissa valvotaan samaan aikaan myös muita työlainsäädännön epäkohtia. Jos syrjintää koskeva valvonta-asia ohjautuisi työsuojeluviranomaisen sijasta pelkästään yhdenvertaisuusvaltuutetun valvottavaksi, voisivat syrjintäasiasta erilliset työsuojelu- tai työlainsäädännön epäkohdat jäädä tunnistamatta.

Jos yhdenvertaisuusvaltuutettu valvoisi yhdenvertaisuuslakia myös työelämän osalta, kasvaisi myös riski siitä, että kaksi viranomaista käsittelisi samaan aikaan samaa syrjintäasiaa. Työnantaja voisi saada saman työelämän syrjintäepäilyn osalta kaksi erilaista toisistaan poikkeavaa viranomaisen tulkintaa. Toimivallan laajentaminen tarkoittaisi myös sitä, että syrjintää kokeneen oikeussuojakeinot riippuisivat siitä, kumpaan viranomaiseen hän on yhteydessä. Valvontarakenteen selkeyden kannalta tämä ei vaikuta tarkoituksenmukaiselta. Myös työnantajia kohdeltaisiin eri tavalla riippuen siitä, mihin viranomaiseen syrjintää kokenut on ottanut yhteyttä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivallan laajentaminen tarkoittaisi sitä, että yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi antaa oikeudellisesti sitomattoman perustellun kannanoton yksittäistapauksessa. Jos syrjintäasia käsiteltäisiin yhdenvertaisuusvaltuutetun toimesta työsuojeluviranomaisen sijaan, jäisi työsuojeluviranomaisen työnantajaan ja koko työpaikkaan kohdistuva valvonta toteuttamatta.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivallan laajentaminen työelämän syrjintätapauksiin johtaisi siihen, että sekä lautakunta että työsuojeluviranomainen voisivat tehdä samoissa asiakysymyksissä työnantajaa velvoittavan päätöksen. Haasteena lautakunnan toimivallan laajentamisessa olisi myös se, että kaikki työelämäasiat eivät sovellu tai soveltuvat heikosti lautakuntakäsittelyyn. Vaikka lautakunnalla olisi toimivalta määrätä yhdenvertaisuuslain hyvitystä syrjinnän uhrille, ei lautakunta kuitenkaan voisi määrätä korvausta esimerkiksi työsuhteen perusteettomasta päättämisestä tai muutakaan korvausta, jota työelämän syrjintäasiaan liittyy. Haasteena olisi myös lautakunnan käsittelyn yhteensovittaminen mahdollisen työelämän syrjintäasiaan liittyvän rikosprosessin kanssa. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla tai lautakunnalla ei ole vastaavanlaista ilmoitusvelvollisuutta työsyrjintään liittyvästä rikosepäilystä kuin työsuojeluviranomaisella. Mahdollinen rikos-epäily voisi jäädä kokonaan ilmoittamatta poliisille.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun ihmiskaupan vastaista työtä koskevat suositukset sisältävät suosituksen siitä, että ministeriöiden työtä ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjumiseksi on jatkettava.

Valtuutettu nostaa esille kertomuksessaan ratkaisujen hakeminen ulkomaalaisten työntekijöiden majoitusoloihin liittyviin väärinkäytöksiin. STM:n ja TEM:n yhteistyöryhmässä Ulkomaalaisten työntekijöiden majoitusolosuhteiden seurannan ja valvonnan kehittäminen on esitetty useita toimenpiteitä majoitukseen liittyvien väärinkäytösten ehkäisemiseksi. Toimenpide-ehdotuksina on mm. majoittumiseen käytettävien tilojen vaatimusten määrittely, tiedotuksen ja viestinnän tehostaminen ulkomaalaisille työntekijöille ja työntekijöitä palkkaaville työnantajille sekä viranomaiskohtaisen ohjeistuksen laadinta. Työryhmä pitää erityisen tärkeänä moniviranomaisyhteistyön kehittämistä ja siihen liittyvän valvonnan ohjeistamista. Työryhmässä mukana olleet tahot ovat sitoutuneet edistämään toimenpiteitä omalla hallinnonalallaan. Työryhmän toiminta jatkuu verkostona ja ehdotetut toimenpiteet on tarkoitus käynnistää viimeistään vuoden 2023 aikana. Toimenpiteiden etenemistä seuraa ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman toimeenpanoa seuraava työryhmä.

Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee, että ihmiskaupan uhrien turvallisesta ja tuetusta asumisesta säädetään lailla.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa ei ole mainittu, että THL toteutti ihmiskaupan uhrien asumispalveluita koskevan selvityksen, joka valmistui viime vuonna. Selvityksen tulokset eivät tue sitä, että ihmiskaupan uhrien asumispalveluista säädettäisiin erikseen. Sen sijaan THL:n

selvityksessä annettiin useita suosituksia siitä, miten esimerkiksi ohjeistuksilla voitaisiin parantaa tilannetta. Ohjeistuksia tulisi antaa muun muassa sosiaalipäivystyksille ja kunnille/hyvinvointialueille.

STM:ssä ja THL:ssä selvitetään, onko turvakoteja koskevaa lainsäädäntöä ja/tai turvakoteja koskevia kansallisia laatusuosituksia tarpeen päivittää. Turvakoteihin pääsevät nykyisin ainakin ne ihmiskaupan uhrit, jotka ovat kokeneet lähisuhdeväkivaltaa tai sen uhkaa. Sen lisäksi turvakotipalvelua voidaan antaa ihmiskaupan mahdollisille uhreille tilanteissa, joissa väkivalta rinnastuu lähisuhdeväkivaltaan. Valtuutettu toteaa kertomuksessaan (s. 66), että ”(p)akkoavioliitto ei ole ainoa ihmiskaupan muoto lähisuhteissa. Perheenjäsentä voidaan hyväksikäyttää seksuaalisesti, pakkotyössä tai rikollisessa toiminnassa.” Turvakoteja koskevia laatusuosituksia on tarkoitus päivittää ainakin siltä osin, että tällä hetkellä suosituksissa esitetään varsin kapea käsitys ihmiskaupasta ja rinnastetaan ihmiskauppa järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Samassa yhteydessä voisi olla hyvä pohtia myös sitä, minkä tyyppisissä tapauksissa ihmiskaupan tai sen kaltaisen hyväksikäytön voidaan nähdä olevan lähisuhdeväkivaltaan rinnastettavaa.

On kuitenkin selvää, etteivät turvakodit yksinään ole ratkaisu kaikkiin asumispalveluita koskeviin puutteisiin, koska turvakotipalvelussa on kyse suhteellisen lyhytkestoisesta majoituksesta, eivätkä turvakodit ole myöskään tarkoituksenmukaisia kaikille ihmiskaupan uhreille. Tämän vuoksi tulisi pohtia myös sitä, miten muita asumispalveluita (esim. tuettu asuminen) voidaan kehittää ja/tai niiden olemassa olevaa kapasiteettia lisätä, mikäli on kyse siitä, ettei esimerkiksi tukiasuntoja ole riittävästi tarjolla.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee myös, että hyvinvointialueille tulee rakentaa toimivat menettelyt uhrien tunnistamiseksi ja avun pariin ohjaamiseksi.

STM:ssä käydään parhaillaan keskustelua siitä, millä tavoin ministeriö tulevaisuudessa ohjaa hyvinvointi-alueita esimerkiksi ihmiskaupan uhrien auttamisessa ja minkälaiselle ihmiskaupan uhrien palveluita ja palveluihin ohjautumista koskevalle ohjeistukselle on tarve. Osana STM:n johdolla toimivan ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön uudistamista valmistelevan työryhmän työskentelyä valmistellaan myös THL:n tulevaa roolia ihmiskaupan uhrien auttamisessa ja hyvinvointialueiden ohjeistamisessa. THL:lle on alustavasti suunniteltu roolia muun muassa hyvinvointialueiden informaatio-ohjauksessa ja kehittämisen tukena sekä ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan tilannekuvan ylläpitämisessä. THL valmistelee koulutusta ihmiskaupasta sote-henkilöstölle. Lisäksi STM valmistelee parhaillaan ihmiskauppaa/hyväksikäyttöä koskevaa muutosta sosiaalihuoltolakiin sekä on osallistunut työ- ja elinkeinoministeriön valmisteluun kotoutumislaissa säädettävän ihmiskaupan uhrien palveluista aiheutuvien kustannusten korvausjärjestelmää koskevan pykälän muuttamiseen.

Lausunnon kokoaja:
Erityisasiantuntija Jenny Rintala
Työ- ja tasa-arvo-osasto, STM

Lausunnon kirjoittamiseen on osallistunut:
Erityisasiantuntija Minna Viuhko
Turvallisuus- ja terveysosasto, STM

Jakelu TyV@eduskunta.fi