SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

Lausunto

13.10.2022

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

Asia: HE 148/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi. Sosiaali- ja terveysministeriö keskittyy lausunnossaan erityisesti yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolakien yhtymäkohtiin ja työelämää koskeviin kysymyksiin.

6 a § Velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta varhaiskasvatuksessa

Ehdotus, jonka mukaan yhdenvertaisuuslain mukainen yhdenvertaisuussuunnittelu ja yhdenvertaisuuden edistäminen laajenisi koskemaan myös varhaiskasvatuksen järjestäjiä ja palveluntuottajia, on kannatettava. Vaikka kuntia koskee viranomaisina yhdenvertaisuuslain mukaiset suunnittelu- ja edistämisvelvoitteet, on kuitenkin tärkeää määritellä yhdenvertaisuussuunnitteluvelvoite myös varhaiskasvatuksen järjestäjille ja palvelutuottajille. Näin varmistetaan, että yhdenvertaisuutta edistetään järjestelmällisesti ja suunnitelmallisesti varhaiskasvatuksessa.

Ehdotus on samansuuntainen naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (jäljempänä tasa-arvolaki) muuttamista koskevan hallituksen esityksen kanssa (hallituksen esitys eduskunnalle laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta, HE 177/2022 vp). Siinä tasa-arvolakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että voimassa olevia koulutusta ja opetusta koskevia yleisiä tasa-arvon edistämissäännöksiä vastaavasti säädettäisiin myös varhaiskasvatuksen osalta. Lisäksi tasa-arvolakiin ehdotetaan uutta pykälää, jossa säädettäisiin tasa-arvosuunnitteluvelvoitteesta varhaiskasvatuksessa. Myös sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun perustuvan syrjinnän ennaltaehkäisyä koskevat tasa-arvolain säännökset laajennettaisiin koskemaan varhaiskasvatusta. Tasa-arvolakia koskevassa hallituksen esityksessä esitetään myös, että asiaan liittyvät niin sanotut valvontapykälät ulotettaisiin koskemaan myös varhaiskasvatusta ja lakiin lisättäisiin varhaiskasvatuksen järjestäjän määritelmä.

Lausuttavana olevan yhdenvertaisuuslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 148/2022 vp) varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnittelua ja naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 177/2022 vp) varhaiskasvatuksen tasa-arvosuunnittelua koskevat eroavaisuudet johtuvat STM:n näkemyksen mukaan yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain osin erilaisesta rakenteesta ja systematiikasta. Voimassa oleva tasa-arvolaki on asettanut omat raaminsa tasa-arvolakiin ehdotetuille muutoksille ja vastaavasti yhdenvertaisuuslain muutosehdotuksen perusteluista on luettavissa yhdenvertaisuuslain osalta (esimerkiksi s. 64). Esimerkiksi esityksissä ehdotetut varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnitelmien ja varhaiskasvatuksen tasa-arvosuunnitelmien päivittämisvälit mukailevat esityksestä riippuen joko voimassa olevaa yhdenvertaisuuslakia tai tasa-arvolakia, mistä johtuen ehdotukset ovat tältä osin keskenään erilaiset. Hallituksen esityksessä laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta esitetään, että tasa-arvosuunnitelma laadittaisiin vuosittain tai enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Mikäli varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnitelmia ja tasa-arvosuunnitelmia tultaisiin käytännössä laatimaan yhdessä, on mahdollista, että tasa-arvolaissa säädetty päivittämisväli edistäisi myös yhdenvertaisuussuunnitelmien samatahtista päivittämistä. Myös esimerkiksi lasten ja huoltajien osallisuus on esityksissä ilmaistu hieman eri tavoin.

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

14 § Häirintä

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi sana ihmisryhmä niin, että häirintä voisi kohdistua henkilön lisäksi myös ihmisryhmään. Hallituksen esityksessä todetaan, että voimassaolevan lain sanamuodosta poistettiin aiempaan lakiin verrattuna sana ihmisryhmä. Hallituksen esityksen (HE 19/2014 vp) perusteluissa mainitaan, että ihmisarvoa loukkaavan käyttäytymisen ei tarvitse kohdistua suoranaisesti tiettyyn ihmiseen ollakseen häneen kohdistuvaa häirintää vaan se voi kohdistua myös johonkin ihmisryhmään. Sanamuodon muuttamisella ei siten ollut tarkoitus muuttaa asiantilaa, mutta yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan soveltamiskäytännössä on sittemmin huomattu, että asiantila tosiasiassa muuttui. On kannatettavaa, että lainsäädäntöä täsmennetään tältä osin.

Tämän lisäksi esitetään, että velvollisuus puuttua häirintään koskisi varhaiskasvatuksen järjestäjää ja palveluntuottajaa sekä koulutuksen järjestäjää. Tämä on kannatettava muutos, koska häirintä on iso ongelma suomalaisessa yhteiskunnassa ja kohdistuu erityisesti naisiin ja tyttöihin sekä vähemmistöryhmiin. On tärkeää, että häirintään liittyviä pykäliä selvennetään yhdenvertaisuuslaissa niin ihmisryhmään kohdistuvan kuin varhaiskasvatuksen ja koulutuksen järjestäjien menettelyyn liittyen.

Myös tasa-arvolain muutoksen valmistelun yhteydessä kirjallisella lausuntokierroksella muutamissa lausunnoissa nostettiin esiin häirintä ja ehdotettiin vastaavaa varhaiskasvatusta koskevaa muutosta myös tasa-arvolakiin. Kyseisten lausuntokierroksella ehdotettujen muutosten tekeminen tasa-arvolakiin vaatisi tarkempaa arviointia ja lisätarkastelua, jota ei jatkovalmistelun yhteydessä ollut mahdollista toteuttaa. Lausuntokierroksella esiin nousseet kommentit ja näkemykset ovat kuitenkin tärkeitä tulevaisuutta ajatellen.

20 § Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tehtävät ja toimivalta

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voi suosittaa hyvityksen maksamista syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutuneelle. Lautakunta voisi suosituksessaan lausua myös sopivaksi katsomastaan hyvityksen määrästä. Suosituksessa ei olisi kyse täytäntöönpanokelpoisesta hallintopäätöksestä eikä sen tehosteeksi olisi mahdollista asettaa uhkasakkoa. Lautakunnan antamaan suositukseen ei voisi myöskään hakea muutosta. Mikäli lautakunnan suositusta ei noudatettaisi, olisi syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutuneen vaadittava hyvitystä käräjäoikeudessa.

Ehdotus poikkeaa tasa-arvolain nykytilasta. Tasa-arvovaltuutettu esittää kertomuksessaan eduskunnalle vuonna 2022, että hyvitysmahdollisuuden lisäämistä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivaltuuksiin myös sukupuolisyrjintää koskevissa asioissa tulisi selvittää. Tähän näkemykseen yhtyi myös työelämä- ja tasa-arvovaliokunta mietinnössään (TyVM 8/2022 vp).

21 § Asian saattaminen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutuneen henkilön lisäksi myös yhdenvertaisuusvaltuutettu tai yhdenvertaisuutta edistävä yhteisö voisi viedä syrjintää tai vastatoimia koskevan asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi 20 §:n 3 momentissa säädettyjä toimenpiteitä varten. Muutoksen myötä lautakuntaan voitaisiin viedä myös sellainen syrjintää tai vastatoimia koskeva asia, jossa ei ole yksilöitävissä tiettyä asianomistajaa. Ehdotus on kannatettava.

Tasa-arvolain 20 §:n mukaan tasa-arvovaltuutettu voi saattaa tasa-arvolain syrjinnän ja vastatoimien kiellon sekä syrjivän ilmoittelun kiellon vastaista menettelyä koskevan asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi. Kuten hallituksen esityksessä on todettu, tasa-arvolaissa ei ole mainintaa asianomistajan suostumuksesta, ja säännöstä on tulkittu siten, ettei asian vieminen lautakuntaan edellytä tietyn asianomistajan nimeämistä. Ehdotetun säännöksen tullessa hyväksytyksi tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain valvontajärjestelmät olisivat samansuuntaiset.

Työelämää koskevat muutokset

Työnantajan yhdenvertaisuuden edistämisvelvollisuutta koskevat muutokset

STM pitää tarpeellisena esityksen yhdenvertaisuuslain 7 §:ää koskevaa ehdotusta, jossa täsmennetään, mitä työnantajan tulee ottaa huomioon arvioidessaan työpaikan yhdenvertaisuustilannetta. Ehdotus selkeyttäisi pykälän nykyistä muotoilua, joka on näyttäytynyt ongelmallisena työsuojeluviranomaisen valvonnassa. Pykälän selkeyttäminen esitetyllä tavalla

poistaisi työpaikoilla epätietoisuutta, mitä tulee arvioida ja mitä arvioinnin tulee sisältää, ja mahdollistaisi myös tehokkaamman valvonnan. STM pitää myös tarpeellisena ehdotusta, jonka mukaan yhdenvertaisuussuunnitelman tulisi jatkossa sisältää myös työpaikan yhdenvertaisuuden arvioinnin johtopäätökset. Muutos on STM:n käsityksen mukaan tarkoituksenmukainen, sillä se tehostaisi valvovan viranomaisen mahdollisuuksia arvioida, koskeeko yhdenvertaisuussuunnitelma kyseisen työpaikan merkityksellisiä syrjintäperusteita ja sisältääkö suunnitelma ne edistämistoimenpiteet, jotka ovat tarpeen työpaikan yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontatoimivallan laajentaminen koskemaan työelämää 18 §

Esityksessä ehdotetaan, että lain noudattamista työelämässä valvoisivat työsuojeluviranomaisen lisäksi myös yhdenvertaisuusvaltuutettu. Viranomaiset toteuttaisivat valvontatehtäviään itsenäisesti ja toisistaan riippumattomasti. STM pitää erittäin tärkeänä esityksen perusteluissakin kuvattua lähtökohtaa, että yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontatoimivallan laajentaminen ei kavenna työsuojeluviranomaisen toimivaltaa, eikä myöskään rajaisi työsuojeluviranomaisen toimivaltaa, vaikka yhdenvertaisuusvaltuutettu olisi antanut asiassa jo perustellun kannanoton.

STM kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu kahden viranomaisen rinnakkainen toimivalta edellyttää jatkuvaa viranomaisyhteistyötä ja toimivaa tiedonvaihtoa. Esityksen perusteluiden mukaan olisi tärkeää, että viranomaiset tekisivät yhteistyötä ja vaihtaisivat tietoja, jotta esimerkiksi samaa asiaa ei tarpeettomasti käsiteltäisi ja ratkaistaisi samanaikaisesti useammassa viranomaisessa. Tämän lisäksi olisi tärkeätä, että viranomaiset jakaisivat tietoa toisilleen ratkaisukäytännöstään, jotta voitaisiin vähentää riskiä eriytyvästä tulkintakäytännöstä. Viranomaisyhteistyötä ja tiedonvaihtoa edellyttäisi erityisesti se, että syrjintäasian arviointiin työelämässä liittyy kiinteästi muu työsuojeluviranomaisen valvontaan kuuluva lainsäädäntö ja usein pitää ratkoa monta muuta työoikeudellista kysymystä, jotta työelämän syrjintäepäilyä voidaan arvioida. Työsuojeluviranomaisen näkemys esimerkiksi työturvallisuuslain tulkinnasta voi olla edellytys sille, että yhdenvertaisuusvaltuutettu voi kohtuullisia mukautuksia koskevassa yksittäisessä asiassa arvioida, onko yhdenvertaisuuslain syrjinnän kieltoa rikottu. Palkkasyrjinnän valvonnassa taas työsuojeluviranomaisen näkemys yleissitovan työehtosopimuksen mukaisesta palkkatasosta voi olla edellytys, että yhdenvertaisuusvaltuutettu voi arvioida, onko työntekijöitä kohdeltu epäsuotuisammin vertailukelpoisessa tilanteessa.

Esitetyssä kahden viranomaisen valvontamallissa, on valvonnan sisältö ja toimivallan käyttö riippuvaista siitä, mihin viranomaiseen syrjintää epäilevä ottaa yhteyttä. Oikeussuojan toteutumisen näkökulmasta on olennaista, että se, joka katsoo joutuneensa syrjinnän kohteeksi, on tietoinen sekä yhdenvertaisuusvaltuutetun että työsuojeluviranomaisen erilaisista tehtävistä ja toimivallasta. Jos syrjintää kokenut ottaa asiassaan yhteyttä työsuojeluviranomaiseen, on työsuojeluviranomaiselle nykyisellään yhdenvertaisuuslain 22 §:ssä säädetty tehtäväksi tiedottaa syrjinnän uhria yhdenvertaisuusvaltuutetun avustamistehtävästä ja nyt esitettävän muutoksen myötä myös yhdenvertaisuusvaltuutetun sovintotehtävästä. STM kiinnittää huomiota siihen, että oikeussuojan toteutumiseksi, olisi yhtä lailla tärkeätä, että yhdenvertaisuusvaltuutettu puolestaan tiedottaisi työsuojeluviranomaisen tehtävistä ja toimivallasta, jos syrjintää epäilevä on ottanut asiassaan yhteyttä yhdenvertaisuusvaltuutettuun. Tämä on tarpeellista, sillä vain työsuojeluviranomaisella on käytössään valvontakeinot, joilla työnantaja voidaan viime kädessä sakon uhalla velvoittaa noudattamaan syrjinnän kieltoa.

Työelämän syrjintään liittyvät yhteydenotot ovat usein monitahoisia, ja asiaan liittyy useasti myös muita työsuojelu- ja työlainsäädännön epäkohtia. Syrjinnän lisäksi – tai sen sijaan – asiassa voi olla kyse esimerkiksi työturvallisuuslaissa kielletystä häirinnästä tai muusta työsuojeluviranomaisen valvontaan kuuluvasta asiasta. Jotta valvonta kohdistuisi myös näihin säännöksiin tilanteessa, jossa syrjintää kokeva on ottanut yhteyttä yhdenvertaisuusvaltuutettuun, on keskeistä, että yhdenvertaisuusvaltuutettu huomaisi, että sen käsittelemässä syrjintäasiassa on tarvetta siirtää asia työsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi ja että yhdenvertaisuusvaltuutettu osaisi informoida asiakasta tarpeesta viedä asia työsuojeluviranomaisen valvottavaksi. Tämä edellyttäisi, että yhdenvertaisuusvaltuutetulla on riittävää perehtyneisyyttä työsuojeluviranomaisen menettelyistä ja toimivallan käytöstä.

Esityksessä arvioidaan, että yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontatoimivallan laajeneminen työelämään saattaisi jonkin verran vähentää työsuojeluviranomaiselle saapuvia valvontapyyntöjä syrjintäasioissa. Muutoksen vaikutukset työsuojeluviranomaisen työmäärään riippuisivat esityksen mukaan siitä, mihin viranomaiseen työsyrjintää epäilevät henkilöt jatkossa ottaisivat yhteyttä. STM kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että vaikka yhdenvertaisuusvaltuutettu yhteydenoton johdosta selvittäisi työelämän syrjintäepäilyjä ja antaisi asiassa perustellun kannanoton, ei yhdenvertaisuuusvaltuutetun toimenpiteet välttämättä vähennä työsuojeluviranomaisen työmäärää. Kuten esityksen perusteluissakin on todettu voi syrjintää epäilevä yhdenvertaisuusvaltuutetun perustellun kannanoton saatuaan, viedä asiansa myös työsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi. Tarve

tällaiselle kahden viranomaisen päällekkäiselle käsittelylle syntyy sen takia, että vain työsuojeluviranomaisella on toimivaltaa velvoittaa työnantajaa määräajassa korjaamaan toimintaansa. Päällekkäistä valvontaa syntyisi myös sen takia, että syrjintäasiaan liittyy hyvin usein muita työsuojelu- tai työlainsäädännön epäkohtia, joita yhdenvertaisuusvaltuutettu ei voi valvoa. Viranomaisvaikutuksien osalta on myös huomioitava nykytilaan nähden lisääntynyt resurssien käyttö viranomaisten keskinäisen tiedonvaihdon ja yhteistyön järjestämiseen.

Työsuojeluviranomaisen tehtävät ja toimivalta 22 §

Esityksen yhdenvertaisuuslain 22 §:ää koskeva muutos, jossa työsuojeluviranomaisen valvontatoimivaltaa täsmennetään koskemaan kaikkia työelämän työntekotilanteita, on kannatettava. Ehdotus poistaisi työsuojeluviranomaisen valvontatoimivallan rajaan liittyvää epäselvyyttä ja tulkinnanvaraisuutta. STM pitää erityisen merkittävänä ja tarpeellisena sitä, että työsuojeluviranomaisen valvontatoimivallan piiriin kuuluisi myös sen valvominen, onko vuokratyövoimaa tarvitseva yritys antanut vuokrausyritykselle syrjiviä ohjeita tai muutoin toimillaan estänyt vuokratyöntekijän valinnan. Se, että työsuojeluviranomaisella olisi toimivalta valvoa sekä työnantajana toimivaa vuokrausyritystä että vuokratyövoimaa tarvitsevaa yritystä, selkeyttäisi valvontaa ja tehostaisi vuokratyöntekijöiden rekrytointisyrjintään puuttumista.

Työsuojelun valvontalain 13 §:ään tehtävä muutos

Esityksessä ehdotetaan myös työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annettua lakia muutettavaksi laajentamalla työsuojeluviranomaisen toimivaltuuksia valvoa työnantajan velvollisuutta edistää yhdenvertaisuutta. Ehdotus siitä, että kirjallinen kehotus ja velvoittava hallintopäätös voitaisiin antaa asiassa, joka koskee yhdenvertaisuuslain 7 §:n 1 momentissa tarkoitettua työnantajan velvollisuutta arvioida ja edistää yhdenvertaisuutta, on STM:n näkemyksen mukaan perusteltu ja tarpeellinen. Nykyisellään työsuojeluviranomaisella ei ole ollut riittävän tehokkaita valvontakeinoja käytettävissään, vaikka valvonnassa on havaittu merkittäviä puutteita yhdenvertaisuuden toteutumisessa. Ehdotetun muutoksen myötä työsuojeluviranomainen voisi tehokkaammin puuttua tilanteisiin, jossa yhdenvertaisuus ei työpaikoilla toteudu ja työnantaja on laiminlyönyt arviointi- tai edistämisvelvollisuuttaan.

STM yhtyy esityksen arvioon siitä, että kehotuksen käyttöalan laajentaminen koskemaan työnantajan yleistä edistämisvelvollisuutta lisäisi työsuojeluviranomaisen työmäärää niissä tapauksissa, joissa joudutaan etenemään työsuojelutarkastajan tarkastuskertomusvaiheesta työsuojeluviranomaisen hallinnolliseen päätöksentekoon ja viime kädessä hallintotuomioistuimen käsittelyyn saakka. Koska kehotuksen käyttöala on rajattu ja kehotus on tarkoitettu annettavaksi olennaisista ja merkittävistä puutteista, vaikuttaisi ehdotettu muutos kuitenkin vain vähäisessä määrin työsuojeluviranomaisen työmäärään.

Lausunnon kokoaja:
Tanja Auvinen
Työ- ja tasa-arvo-osasto, STM

Lausunnon kirjoittamiseen on osallistunut:
Lakimies Katja Danner
Työ- ja tasa-arvo-osasto, STM

Erityisasiantuntija Jenny Rintala
Työ- ja tasa-arvo-osasto, STM

Jakelu TyV@eduskunta.fi