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

HE 148/2022 vp

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

Suomen Yrittäjät kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Esityksen tavoitteet vahvistaa oikeusturvaa syrjintäasioissa ja edistää syrjintää epäilevän pääsyä tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ovat kannatettavia ja tärkeitä. Suomen Yrittäjät ei kuitenkaan kaikilta osin kannata esityksessä valittuja ratkaisumalleja sääntelyn muuttamiseksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontatoimivallan laajentaminen koskemaan työelämää

Yhdenvertaisuuslain uudistuksen yhteydessä vuonna 2015 lain valvonnan osalta linjattiin, että työsuojeluviranomaiset vastaavat yhdenvertaisuuslain noudattamisen yksittäistapauksellisesta valvonnasta työelämässä, kun taas yhdenvertaisuusvaltuutetulle kuuluu yleisemmät edistämis-, seuranta- ja sovittelutehtävät työelämän alueella. Tämä jako olisi syytä säilyttää myös tulevaisuudessa ja välttää päällekkäisen toimivallan luomista työelämän yksittäistapauksiin liittyvän valvonnan osalta.

Suomen Yrittäjät katsoo, että sääntelyn osalta keskeistä olisi säilyttää valvonnan nykytila niin, että myös jatkossa työsuojeluviranomainen vastaisi yhdenvertaisuuslain noudattamisen yksittäistapauksellisesta valvonnasta työelämässä. Tämä olisi tärkeää ja perusteltua myös siksi, että yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviin kuuluu tarvittaessa toimia syrjintää kokeneen avustajana sekä mahdollisen sovinnon edistäminen. Tältä osin katsomme, että esityksessä olisi tullut pitää kiinni asiaa valmistelleen, työ- ja elinkeinoministeriön alaisen jaoston mietinnössään esittämästä ratkaisusta, jonka mukaan lakiin olisi kirjattu yhdenvertaisuusvaltuutetulle mahdollisuus ja oikeus antaa lausunto työsuojeluviranomaisen käsiteltävänä olevassa asiassa sekä mahdollisuus toimia ulkopuolisena asiantuntijana työsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvassa asiassa. Katsomme, että aiemmin asiaa valmistelleen työryhmän mietinnössä esitetyt muutokset koskien

yhdenvertaisuuslakia valvovien viranomaisten tehtävien ja toimivallan jakoa sekä viranomaisten välisen yhteistyön ja tiedonvaihdon vahvistamista siten, että kumpikin valvontaviranomainen voi toteuttaa omia tehtäviään tehokkaammin, olisivat olleet tarkoituksenmukaisia ja perusteltuja.

Nyt esitettävä järjestelmä, jossa kahdella viranomaisella on päällekkäinen toimivalta, ei ole tarkoituksenmukainen. Esitetty malli lisää käytännön tulkinnanvaraisuuksia sekä ongelmia tilanteissa, joissa esimerkiksi työsuojeluviranomainen tai vaihtoehtoisesti yhdenvertaisuusvaltuutettu on jo tutkinut asian, mutta todennut, että tapauksessa ei ole tapahtunut syrjintää. Ei ole perusteltua, että tämän jälkeen henkilö voisi kääntyä toisen viranomaisen puoleen saman asian tutkimiseksi. Lisäksi esitys jättää epäselväksi myös tilanteet, joissa esimerkiksi saman työpaikan työntekijöistä yksi on yhteydessä yhdenvertaisuusvaltuutettuun ja yksi työsuojeluviranomaisiin. Mikäli lainsäädäntöä päädytään muuttamaan nyt esitettävällä tavalla, tulisi esityksessä ottaa tarkemmin kantaa siihen, miten viranomaisten keskinäinen yhteistyö ja tiedonkulku näissä tilanteissa ratkaistaan. Lisäksi pidämme osaltaan ongelmallisena sitä, että yhdenvertaisuusvaltuutetun tietojensaanti- ja tarkastusoikeuksia lisätään, mutta samaan aikaan hänellä on lakiin säädetty tehtävä esimerkiksi edistää sovintoa ja tarvittaessa avustaa väitetysti syrjinnän kohteeksi joutunutta. Ei ole perusteltua, että viranomainen voisi toimia samassa asiassa ensin valvontaa suorittavan viranomaisen roolissa, saaden mahdollisesti asiaan liittyviä salassa pidettäviä tietoja ja tämän jälkeen toimia syrjintäepäilyn esittäneen henkilön avustajana. Tällaisissa tilanteissa nyt esitettävä sääntely on omiaan aiheuttamaan tulkinnanvaraisuutta liittyen viranomaisen objektiivisuuteen sekä puolueettomuuteen.

Työelämää koskevien valvonta- ja toimivaltuuksien osalta toteamme lisäksi, että pidämme tarkoituksenmukaisena ja perusteltuna ratkaisuna esityksen lähtökohtaa siitä, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan itsenäistä toimivaltaa ei uloteta työelämäkysymyksiin liittyviin asioihin, vaan voimassa oleva sääntely pysytetään tältä osin ennallaan.

Työsuojeluviranomaisen tehtäviä ja toimivaltaa koskevat muutokset

Suomen Yrittäjät katsoo, että on tarkoituksenmukaista, että työsuojeluviranomaisen valvontavallan rajaa täsmennetään esityksessä esitettävällä tavalla siten, että työsuojeluviranomaisen toimivalta koskisi jatkossa työelämää.

Työnantajan yhdenvertaisuuden edistämisvelvollisuutta koskevat muutokset

Työnantajan yhdenvertaisuuden edistämistä koskevan velvoitteen osalta esityksessä esitettävä selvennys siitä, mitä työnantajan on otettava

huomioon tehdessään arviointia yhdenvertaisuuden toteutumisesta, on perusteltu, ottaen huomioon, ettei muutoksella ole tarkoitus muuttaa nykyistä oikeustilaa, vaan ainoastaan selkeyttää sääntelyä.

Työnantajan edistämisvelvoitteen osalta korostamme, että jatkossakaan suunnitelmalta ei tule edellyttää määrämuotoa – aivan kuten esityksen perusteluissa on todettu. Lisäksi on tärkeää, ettei lainsäädännössä määritellä sitä, millaisia konkreettisia toimenpiteitä edistämisvelvollisuus edellyttää, vaan että yritykset voivat toteuttaa velvoitetta työpaikkojen erilaiset tarpeet sekä käytettävissä olevat resurssit huomioiden.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi yhdenvertaisuussuunnitelman osalta, että suunnitelman tulee jatkossa sisältää edistämistoimenpiteiden lisäksi myös työpaikan yhdenvertaisuuden arvioinnin johtopäätökset. Esitettävän muutokset perustelut ovat sinänsä ymmärrettävät. Tältä osin on kuitenkin huomattava, että jos yritys on velvollinen laatimaan yhdenvertaisuussuunnitelman, suunnitelmassa on jo nykyisin kuvatta tarvittavat toimenpiteet yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Käytännössä on selvää, että tarvittavat toimenpiteet perustuvat aina tehtyyn työpaikan vallitseviin olosuhteisiin perustuvaan selvitykseen ja siitä tehtyihin johtopäätöksiin, vaikka näitä ei nimenomaisesti olisi suunnitelmaan kirjattu. Mikäli asiasta päädytään säätämään esityksen mukaisesti, se tulee osaltaan aiheuttamaan työnantajille ylimääräisiä kustannuksia, kuten esityksen perusteluissakin on todettu.

Työsuojeluviranomaisen mahdollisuus antaa kehotus

Esityksessä ehdotetaan, että työsuojeluviranomaisen kehotusmenettelyä laajennettaisiin koskemaan myös työnantajan yhdenvertaisuuslain mukaista velvollisuutta arvioida ja edistää työpaikan yhdenvertaisuutta. Jos työnantaja ei noudata kehotusta voi työsuojeluviranomainen tehdä velvoittavan päätöksen asiassa.

Katsomme, että vaikka ehdotuksen tavoite on sinänsä ymmärrettävä, on huomattava, että tällaisen yleisen yhdenvertaisuuden edistämistä koskevan velvoitteen lisääminen luetteloon asioista, joista työsuojeluviranomainen voi antaa kehotuksen, poikkeaa luonteeltaan niistä velvoitteista, joihin kehotusmenettely tällä hetkellä on liitetty. Katsomme, että kehotusmenettelyä tulisi käyttää vain sellaisten säännösten ja velvollisuuksien kohdalla, joissa työnantajalta edellytettävä menettely on kuvattu selkeästi ja yksityiskohtaisesti. Asian osalta tulee lisäksi huomioida, että kehotusmenettelyn mahdollistaminen tällaisen yleisluonteisen edistämisvelvoitteen osalta voi helposti johtaa valvontaviranomaisen tulkintakäytännön vaihteluun sekä osittain jopa lainsäädäntövallan siirtymiseen viranomaiselle.

Esitettävän kehotusmenettelyn osalta on korostettava, että viranomaisen tulee aina ensisijaisesti ennen kehotusmenettelyä antaa työnantajalle kirjallinen toimintaohje ja mahdollisuus korjata säännösten vastainen olotila. Tämä on huomioitava erityisesti, kun kyse on nyt kuvatun kaltaisesta, yleisluonteisesta velvoitteesta. Tätä tulisi esityksen perusteluissa korostaa vielä nyt kuvattua voimakkaammin. Lisäksi katsomme, että muutoksen käytännön vaikutusten arviointi sekä säännöksen perustelut jäävät esityksessä osittain puutteelliseksi samoin kuin sen arviointi, miten esitettävä kehotusmenettely perusoikeuksien ja oikeusvarmuuden näkökulmasta soveltuu kyseessä olevan kaltaiseen, yleisluonteiseen velvoitteeseen

Mikäli asiasta päädytään säätämään nyt esitettävällä tavalla, tulee valvontakäytännön yhdenmukaisuus varmentaa ja siihen tulee kiinnittää erityistä huomiota, jotta sääntelyn seurauksena ei pääse syntymään tilanteita, joissa työnantajaan, joka pyrkii toimimaan oikein ja lain edellyttämällä tavalla, voisi kohdistua kehotusmenettelyn kaltainen sanktiouhka.

Kohtuulliset mukautukset

Kohtuullisia mukautuksia koskevien ehdotusten osalta toteamme ensiksi, että vaikka kohtuullisia mukautuksia koskevalla sääntelyllä on selkeä ja huomattava liittymä työelämään sekä työnantajien toimintaan ja velvollisuuksiin, sääntelyyn esitettävien muutosten valmistelu on tapahtunut käytännössä hyvin rajallisesti sekä puutteellisesti, ilman, että työelämän osapuolia olisi tosiasiassa osallistettu muutosten valmisteluun. Katsomme, että tältä osin esityksen valmistelua ei ole toteutettu asianmukaisesti, vaan valmistelu on tapahtunut puutteellisesti.

Nyt esitettävää muutosta on mietinnössä perusteltu YK:n vammaisyleissopimuksen sekä vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean yleiskommentin kirjauksilla. Muutosehdotuksen käytännön vaikutuksia suhteessa nykyiseen oikeustilaan on esityksessä kuitenkin käsitelty varsin puutteellisesti ja esityksessä jää osittain epäselväksi, mitä esitettävä muutos todellisuudessa ja käytännön työelämässä sekä toisaalta palvelujen tai tavaroiden tarjonnassa tarkoittaisi.

Lisäksi kohtuullisia mukautuksia koskevia muutoksia koskevat vaikutusarviot esityksessä ovat esityksessä käytännössä olemattomat. Esimerkiksi euromääräisiä arvioita siitä, millaisia vaikutuksia mahdollisella muutoksella olisi yrityksille, ei ole esitetty lainkaan. Kuitenkin esityksessä on todettu, että tulkinta, jonka mukaan kohtuullisista mukautuksiin liittyvät kustannukset ovat tyypillisesti vähäisiä, eivätkä kuluiltaan merkittäviä, on ristiriidassa vammaisyleissopimuksen lähtökohtien kanssa. Tältä osin esitykset perustelut sekä vaikutusarviot ovat täysin puutteelliset ja muutoksista aiheutuvat

arvioidut kustannukset olisi tullut arvioida huomattavasti huolellisemmin ja selkeästi konkreettisemmin kuin mitä esityksessä on tehty.

Hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä käsitellään myös lakialoite laiksi yhdenvertaisuuslain 15 §:n muuttamisesta (LA 42/2020vp). Tältä osin Suomen Yrittäjät katsoo, ettei kyseistä säännöstä ole tarvetta muuttaa lakialoitteessa esitetyllä tavalla.

Hyvitystä koskevien suositusten antaminen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa sekä hyvityksen kanneajan katkaiseminen

Esityksen mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voisi jatkossa antaa suosituksia hyvityksen maksamisesta syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutuneelle. Kyse ei olisi sitovasta päätöksestä, eikä suosituksen tehosteeksi voitaisi asettaa uhkasakkoa. Mikäli lautakunnan suositusta ei noudatettaisi, olisi syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutuneen vaadittava hyvitystä käräjäoikeudessa. Suomen Yrittäjät pitää esitettyä mallia lähtökohtaisesti hyväksyttävänä.

Esityksen valmistelun yhteydessä on ollut aiemmin esillä malli, jonka mukaan lautakunnalle oltaisiin annettu mahdollisuus tehdä sitovia päätöksiä hyvityksen määräämisestä. Asian osalta on ensinnäkin huomattava, että tuottamuksesta ja mahdollisesti aiheutuneesta vahingosta riippumattomien seuraamusten – kuten yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolain mukainen hyvitys – käyttöala on Suomessa hyvin rajattu. Tällaisen seuraamuksen vastapainoksi on syytä ja tarkoituksenmukaista asettaa erityisiä vaatimuksia sääntelyn tarkkarajaisuudelle ja täsmällisyydelle. Hyvityksen määräämiseen liittyy osaltaan myös suoran tuomiovallan käyttöön kuuluvia piirteitä, ja tällaisen tuomiovallan siirtämiseen tuomioistuinten ulkopuolelle tulee suhtautua erityisen kriittisesti.

Suomen Yrittäjät katsoo, että mikäli sääntelyä päädytään muuttamaan, on nyt hallituksen esityksessä esitettävä malli, joka monilta osin vastaa tällä hetkellä esimerkiksi kuluttajariitalautakunnassa noudatettavaa menettelyä, tarkoituksenmukainen ja perusteltu ratkaisu.

Muutokset yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan organisaatiossa ja menettelyssä

Esityksen mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan jaostojen kokoonpanoa muutettaisiin siten, että jaoston jäsenmäärää vähennettäisiin ja samoin vaatimusta lakimiesjäsenistä vähennettäisiin yhdellä nykyisestä kahdesta. Muutosten tavoitteena on esityksen mukaan joustavoittaa lautakunnan työtä ja mahdollistaa lautakunnan toimiminen nykyistä tarkoituksenmukaisemmassa kokoonpanossa. Tavoite on sinänsä perusteltu ja

kannatettava. Kun esityksessä samaan aikaan kuitenkin esitetään lautakunnalle uutena elementtinä mahdollisuus suosittaa hyvitystä, katsomme, että esitettävän muutoksen tarkoituksenmukaisuutta olisi vielä syytä arvioida, jotta lautakunnan juridinen osaaminen hyvitykseen liittyvien kysymysten ratkaisemisessa voidaan taata riittävällä tavalla.

Kunnioittavasti

Suomen Yrittäjät

Atte Rytkönen-Sandberg
Asiantuntija