Työelämä
Katja Leppänen

19.10.2022

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

HE 148/2022 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Pyydettynä asiantuntijalausuntona lausun seuraavaa:

Hallituksen esityksessä yhdenvertaisuuslain muuttamiseksi ehdotetaan erittäin merkittäviä muutoksia työelämää ja työnantajia koskevaan sääntelyyn, varsinkin yhdenvertaisuuslain noudattamisen valvonnan osalta. Hallituksen esityksessä ehdotetaan merkittäviä muutoksia myös tavaroiden tai palveluiden tarjoajia eli yrityksiä koskevaan sääntelyyn. Keskityn tässä lausunnossa näihin muutosesityksiin.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisäksi huomattavia muutoksia varhaiskasvatuksen ja koulutuksen järjestäjiä koskevaan sääntelyyn. Näiltä osin viittaan Sivistystyönantajat ry:n eduskunnan sivistysvaliokunnalle jo antamaan lausuntoon.

Hallituksen esitykseen käsittelyyn on yhdistetty lakialoite LA 42/2020 vp laiksi yhdenvertaisuuslain 15 §:n muuttamisesta. Lausun tästä lyhyesti kyseistä pykälää koskevien muiden kannanottojeni yhteydessä.

1. Työnantajan yleinen velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta ja velvollisuus laatia yhdenvertaisuussuunnitelma (YVL 7 §)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi ja muutettavaksi yhdenvertaisuuslain mukaista työnantajien velvollisuutta edistää yhdenvertaisuutta ja laatia yhdenvertaisuussuunnitelma.

Tämän ehdotuksen osalta on huomautettava, että esityksen valmistellut TEM:n kolmikantainen työryhmä ylitti sille annetun mandaatin. TEM:n työryhmän tehtävänä oli toimeksiannon mukaan arvioida viranomaisten tehtävien ja toimivallan riittävyyttä sekä mahdollisia muutostarpeita yhdenvertaisuuslain valvonnassa. Työnantajien velvollisuudet

yhdenvertaisuuden edistämisessä rajautuivat siten selvästi työryhmän mandaatin ulkopuolelle. Näin ollen ehdotusta ei ole valmisteltu asianmukaisesti eikä sitä tule toteuttaa.

2. Työsuojeluviranomaisen oikeus antaa kehotus ja uhkasakkoinen päätös (Työsuojelun valvontalaki 13 §)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että työsuojeluviranomaisella olisi toimivalta antaa työnantajalle kehotus ja uhkasakkoinen päätös myös koskien työnantajan yleistä velvollisuutta arvioida ja edistää yhdenvertaisuutta työpaikalla (YVL 7 § 1 momentti).

Esityksellä annettaisiin työsuojeluviranomaisella oikeus antaa kehotus ja uhkasakkopäätös työnantajalle sellaisesta velvollisuudesta, joka on hyvin yleisluontoinen. Tämä poikkeaisi huomattavasti nykylain mukaisesta tilanteesta, jossa kehotus ja uhkasakkopäätös voidaan antaa työnantajalle vain sellaisista työoikeudellisista velvollisuuksista, joista on säädetty laissa riittävän täsmällisesti ja yksiselitteisesti. Tällaisten velvollisuuksien kohdalla työnantajalla ei voi olla epäselvyyttä, mihin laki hänet velvoittaa. Näitä ovat esimerkiksi velvollisuus antaa työntekijälle palkkalaskelma tai työtodistus.

Tällaisten selkeiden velvollisuuksien rinnalla työnantajan velvollisuus arvioida ja edistää yhdenvertaisuutta työpaikalla on yleisluontoinen ja epätäsmällinen. Työnantaja voi täyttää velvollisuuden monilla eri tavoilla, ja toisaalta työnantajalle voi olla hyvinkin epäselvää, mitä laki häneltä tältä osin vaatii. Tällaisiin velvollisuuksiin kehotus ja uhkasakkoinen päätös eivät sovi. Näitä velvollisuuksia varten työsuojeluviranomaiselle on säädetty oikeus antaa toimintaohje, mutta ei kehotusta ja uhkasakkoista päätöstä. Näin tulisi olla myös jatkossa.

Myöskään tasa-arvolain puolella olevaan vastaavaan työnantajan yleisluontoiseen velvollisuuteen edistää tasa-arvoa työpaikalla ei ole liitetty oikeutta antaa uhkasakkopäätöstä.

3. Työnantajan sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajan velvollisuus tehdä mukautuksia vammaisille ihmisille (YVL 15 §)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yhdenvertaisuuslain mukaista työnantajien sekä tavaroiden tai palveluiden tarjoajien eli yritysten velvollisuutta tehdä kohtuullisia mukautuksia vammaisille ihmisille.

Tämänkin ehdotuksen osalta on huomautettava, ettei esitystä ole valmisteltu asianmukaisesti. Ehdotus valmisteltiin OM:n työryhmässä, joka ei ollut kolmikantainen. Työelämää koskeva lainsäädäntö on valmisteltava kolmikantaisesti. OM ei kuitenkaan jostain syystä halunnut noudattaa tätä sääntöä. OM:llä ei ollut mitään asiallisia perusteita rikkoa

kolmikantaisen lainvalmistelun periaatteita. Näin ollen ehdotusta ei tule toteuttaa.

Ehdotuksen sisällön osalta on todettava, että se lisäisi oikeudellista epävarmuutta. Hallituksen esitykseen sisältyvät perustelut ehdotukselle ovat hyvin niukat. Sekä työnantajien että tavaroiden tai palveluiden tarjoajien olisi kovin vaikea hahmottaa, mitä laki heiltä edellyttää. On valitettavaa, että juuri OM valmistelee lainsäädäntöä puutteellisesti.

Hallituksen esitykseen käsittelyyn on yhdistetty lakialoite LA 42/2020 vp laiksi kohtuullisia mukautuksia koskevan pykälän muuttamisesta.

Lakialoitteella on varmasti hyvät tarkoitusperät, mutta se on sisällöltään kovin epäselvä. Aloitteessa esitetään lisättäväksi kohtuullisia mukautuksia koskevaan pykälään tekstiä, joka ei käytännössä avaudu ns. keskivertoihmiselle. Teksti ei avaudu edes aloitteen (hyvin suppeita) perusteluita lukemalla. Tämän vuoksi lakialoite ei ole toteuttamiskelpoinen.

4. Yhdenvertaisuusvaltuutetun päällekkäinen toimivalta työelämässä (YVL 18-19 §)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että yhdenvertaisuusvaltuutettu saisi työsuojeluviranomaisen kanssa täysin päällekkäisen toimivallan yhdenvertaisuuslain noudattamisen valvonnassa työelämässä.

Tämänkin ehdotuksen osalta on jälleen valitettavasti huomautettava, ettei esitystä ole valmisteltu asianmukaisesti. TEM:n kolmikantaisen työryhmän tehtävänä oli sille annetun toimeksiannon mukaan arvioida viranomaisten tehtävien ja toimivallan riittävyyttä sekä mahdollisia muutostarpeita yhdenvertaisuuslain valvonnassa työelämässä. OM:n työryhmälle ei ollut tällaista tehtävää.

TEM:n työryhmä ehdotti erittäin perusteellisen harkinnan jälkeen, että työsuojeluviranomaiselle tulisi velvollisuus pyytää yhdenvertaisuusvaltuutetulta lausuntoa yhdenvertaisuuslain valvontaa koskevissa työelämäasioissa. Tämän laajempaa yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontatoimivaltaa työelämässä TEM:n työryhmä ei pitänyt järkevänä eikä asianmukaisena.

OM meni kuitenkin muuttamaan TEM:n työryhmän esitystä ilman kolmikantaista valmistelua. OM:llä ei ollut mitään asiallisia perusteita rikkoa tässäkin asiassa kolmikantaisen lainvalmistelun periaatteita. Näin ollen ehdotusta ei tule toteuttaa.

Ehdotuksen sisällön osalta on todettava, että se tekisi yhdenvertaisuuslain valvonnasta erittäin sekavaa. Suomalaiseen lainsäädäntöön ei kuulu, että yhtä lakia valvoo päällekkäisesti useampi viranomainen.

Hallituksen esityksen yleisperusteluissa kuvataan niitä ongelmia, joihin päällekkäinen toimivalta johtaa. Jostakin syystä näitä ongelmia ei ole kuitenkaan ratkaistu hallituksen esitykseen sisältyvissä ehdotuksissa.

Työsuojeluviranomaisella on erittäin hyvä asiantuntemus, kattava osaaminen ja laajat toimivaltuudet työelämän lainsäädännössä ja sen valvonnassa. Yhdenvertaisuuslaki ei tee tähän minkäänlaista poikkeusta. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on sen sijaan asiantuntemusta vain yhdenvertaisuuslain osalta. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei ole osaamista eikä toimivaltaa minkään muun työelämän lain valvonnassa.

Työelämän valvontaa koskevissa asioissa on enemmän pääsääntö kuin poikkeus, että yhteen valvonta-asiaan liittyy monia työelämän lakeja. Valvonnassa tulee usein soveltaa ja tulkita samanaikaisesti yhdenvertaisuuslain kanssa esimerkiksi työturvallisuuslakia, työsopimuslakia tai lakia yksityisyyden suojasta työelämässä. Miten tähän yhtälöön sopii yhdenvertaisuusvaltuutetun itsenäinen valvontatoimivalta? Ei mitenkään.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontatoimivaltaa koskevasta keskustelusta on ollut taipumus unohtua, että yhdenvertaisuusvaltuutetulla on jo tällä hetkellä monia työelämään liittyviä tehtäviä ja rooleja. Näistä erityisesti syrjintää kokeneen henkilön asiamiehenä toimiminen ja toisaalta syrjintäasiassa sovittelijana toimiminen eivät ole yhteensovitettavissa objektiivista ja puolueetonta roolia edellyttävän valvontatoimivallan kanssa.

5. Yhdenvertaisuuslautakunnan toimivalta suosittaa hyvityksen maksamista (YVL 20 §)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan (jäljempänä yhdenvertaisuuslautakunta) toimivaltuuksiin lisättäisiin oikeus suosittaa hyvityksen maksamista syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutuneelle.

Yhdenvertaisuuslain mukainen hyvitys on poikkeuksellinen ja harvinaisen kova seuraamus suomalaisessa oikeusjärjestelmässä. Hyvitys on lakia rikkoneen tahallisuudesta tai tuottamuksesta riippumaton seuraamus, toisin kuin esimerkiksi vahingonkorvaus henkisestä kärsimyksestä. Hyvitystä voi joutua maksamaan, vaikka lain rikkominen ei olisi ollut tahallista, vaan esimerkiksi aidosta tietämättömyydestä johtuvaa.

Yhdenvertaisuuslautakunnassa asiat ratkaistaan lähtökohtaisesti kirjallisessa menettelyssä, eli ilman suullista käsittelyä ja usein ratkaisevassakin asemassa olevaa suullista todistelua. Hyvityksen suosittamisen vain kirjallisen aineiston perusteella ei voida katsoa täyttävän suomalaisen oikeusjärjestelmän vaatimuksia.

Työelämä
Katja Leppänen

19.10.2022

Yhdenvertaisuuslautakunnan toimivaltuuksista puhuttaessa olisi tiedostettava, että lautakunta ei ole kokoonpanoltaan tuomioistuimiin tai muihin lainkäyttöelimiin verrattava toimielin. Lautakunnan jäsenistä vain osan tulee olla lainoppineita eli juristeja koulutukseltaan. Lautakunnan jäseneksi on ollut käytännössä mahdollista päästä myös ilman laaja-alaista tai syvällistä osaamista edes yhdenvertaisuuslaista.

Olin itse aiemmin yhdenvertaisuuslautakunnan jäsen ja päädyin tällöin usein pohtimaan mielessäni, miten lautakunta on kokoonpanoltaan ja toiminnaltaan sellainen, että sillä ei tulisi olla edes nykylain mukaisia toimivaltuuksia. Jätin yhdenvertaisuuslautakunnan jäsenyyden heti sen ensimmäisen toimikauden päätyttyä, koska en halunnut olla jäsenenä sellaisessa lautakunnassa, jonka toiminta ei mielestäni täyttänyt asianmukaisen lainkäyttöelimen vaatimuksia.

Niin sanottuja matalan kynnyksen oikeusturvaelimiä tarvitaan, mutta niidenkin tulisi täyttää riittävät minimivaatimukset.

Kunnioittavasti

Katja Leppänen
Asiantuntija
Elinkeinoelämän keskusliitto EK