



17.10.2022

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
TyV@eduskunta.fi

Viite

Lausuntopyyntönnä 5. ja 6.10.2022

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 148/2022 vp)

Lakialoite laiksi yhdenvertaisuuslain 15 §:n muuttamisesta (LA 42/2020 vp)

Lausunto

Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue (jäljempänä työsuojeluviranomainen) lausuu hallituksen esityksestä yhdenvertaisuuslain muuttamiseksi seuraavaa:

Työsuojeluviranomainen vastustaa ehdotusta yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontatoimivallan ulottamisesta työelämään ja pitää perusteltuna nykyisen valvontarakenteen säilyttämistä. Työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan yhteistyön ja tiedonvaihdon lisääminen työsuojeluviranomaisen ja yhdenvertaisuusvaltuutetun välillä on syrjintää kokeneiden oikeusturvan ja työelämän syrjintäasioiden käsittelyn viivytyksettömyyden kannalta ehdotettua kannatettavampi ratkaisu. Monessa tapauksessa ehdotetut muutokset pidentäisivät käsittelyaikoja, mikä olisi ongelmallista myös mahdollisesti kyseeseen tulevan työsyRJintärikosasian syyteoikeuden vanhentumisen riskin kannalta. Yhteistyötä olisi mahdollista tiivistää entisestään esimerkiksi määrittelemällä viranomaisten kesken, mistä asioista työsuojeluviranomainen pyytäisi näkemystä yhdenvertaisuusvaltuutetulta.

Esitettyjen muutosten keskeisenä tavoitteena on parantaa yhdenvertaisuusvaltuutetun kokonaiskäsitystä työelämässä tapahtuvasta syrjinnästä, minkä työsuojeluviranomainen katsoo toteutuvan parhaiten jaetun toimivallan sijaan nimenomaan yhteistyön lisäämisen kautta. TyösyRJintään liittyviä yhteydenottoja työsuojeluviranomaisen puoleen on tullut merkittävästi enemmän kuin yhdenvertaisuusvaltuutetun, kun hallituksen esityksen mukaan työsuojeluviranomainen sai noin 570 yhteydenottoa vuonna 2021 ja yhdenvertaisuusvaltuutettu 170 vuonna 2020. Vuonna 2021 työsuojeluviranomaiset käsittelivät



17.10.2022

noin 210 syrjintään liittyvää valvontapyyntöä. Hallituksen esityksen mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetulta saatujen tietojen perusteella vuosina 2020–2021 virallisia siirtopäätöksiä työsuojeluviranomaiselle on tehty alle 30 kappaletta. Yhteydenottojen kohdistuessa ensi sijassa työsuojeluviranomaiseen ei yhdenvertaisuusvaltuutetun ole mahdollista saada kokonaiskäsitystä työelämäsyrynnästä, vaikka se ryhtyisikin valvomaan osan tapauksista. Työsuojeluviranomainen valvoo syrjinnän kiellon noudattamista asiakasaloitteisen valvonnan ohella myös viranomaisaloitteisesti työsuojelutarkastuksilla, jotka kohdistuvat ulkomaisen työvoiman käyttöön, yhdenvertaisuuden edistämiseen ja syrjivään työpaikkailmoitteluun. Vuonna 2021 tehtiin yhteensä 729 viranomaisaloitteista tarkastusta, joilla valvottiin yhdenvertaisuuslain noudattamista. Myös viranomaisaloitteisen valvonnan johdosta työsuojeluviranomaisen käsitys työelämäsyrynnän tapauksista ja niiden esiintyvyydestä on kokonaisvaltaisempi.

Valtaosaan työelämän syrjintäasioista liittyy kiinteästi muitakin työoikeudellisia kysymyksiä, joihin on otettava kantaa samalla kun arvioidaan syrjintäepäilyä. Esimerkiksi arvioitaessa, onko syrjinnän kielltoa rikottu päätettäessä työntekijän työsopimus työntekijän terveydentilan perusteella, tulee arvioitavaksi työsopimuslain (55/2001) 7 luvun 2.2 §:n 1 kohta, jossa säädetään milloin työntekijän työsuhteen päättämisen tämän terveydentilan perusteella ei voida katsoa johtuvan moitittavasta syystä. Kun arvioidaan, onko työsopimuksen koeaikapurkua tehtäessä rikottu syrjintäkielltoa, on keskeistä ottaa kantaa siihen, ovatko koeaikapurun perusteet syrjiviä tai muutoin koeajan tarkoitukseen nähden epäasiallisia (työsopimuslain 1 luvun 4.4 §). Kyseisten säännösten valvonta kuuluu työsuojeluviranomaiselle. Esimerkiksi ulkomaalaisten palkkasyrjintään liittyvissä asioissa on selvitettävä, minkä suuruista palkkaa työsopimuksessa on sovittu maksettavaksi ja mitä työehtosopimusta olisi sovellettava, ennen kuin voidaan selvittää syrjintää. Toisin kuin hallituksen esityksessä on katsottu, ei työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan ole mahdollista erottaa työoikeudellisia kysymyksiä käsiteltäväksi erillään syrjintäasiasta käsittelyn erittäin todennäköisen pitkittymisen vuoksi, eikä tämä ole myöskään tarkoituksenmukaista. Näin ollen pidetään perusteltuna, että työelämän syrjintäepäilyjä käsittelee edelleenkin ainoastaan työsuojeluviranomainen, jolla on vahva osaaminen työoikeudellisista säännöksistä, niiden taustoista ja tulkinasta, minkä johdosta se pystyy huomioimaan syrjintäasias ratkaistessaan sekä yhdenvertaisuus- että työlainsäädännön.

Työelämän syrjintäepäilyjen valvonnan yhteydessä havaitaan usein muitakin työlainsäädännön noudattamisen epäkohtia, kuten työturvallisuuslain tarkoittamaa häirintää ja työssä kuormittumista, sekä yleissitoviin työehtosopimuksiin sekä työterveyshuoltolakiin liittyviä



17.10.2022

valvontakysymyksiä. Kun yhdenvertaisuusvaltuutetulta puuttuu osaaminen, jota kyseisten työsuojeluviranomaisen valvottavaksi kuuluvien säännösten vastaisen menettelyn tunnistaminen edellyttää, merkittävä osuus syrjintäasiasta erillisiä epäkohtia työpaikoilla jää tunnistamatta ja puuttumatta, jos yhdenvertaisuusvaltuutettu ryhtyy valvomaan työelämän syrjintätapauksia. Kun osaaminen kyseisten epäkohtien tunnistamiseksi puuttuu, on todennäköistä, etteivät epäkohdat päädy työsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi myöskään sitä kautta, että yhdenvertaisuusvaltuutettu ohjaisi asiakasta olemaan yhteyksissä työsuojeluviranomaiseen tai siirtäisi asian asiakkaan suostumuksella. Vaikka asia siirrettäisiin, sen käsittely todennäköisesti pitkittyisi, eikä se myöskään johtaisi tarkoituksenmukaiseen viranomaisten resurssien käyttöön.

Hallituksen esityksen perusteella toimivalta ja käytettävissä olevat keinot työelämän syrjintäasioihin puuttumiseksi riippuisivat siitä, kumpaan viranomaiseen syrjintää epäilevä ottaisi yhteyttä. Työsuojeluviranomainen voi velvoittaa työnantajan päättämään syrjivän menettelyn määräajassa kehotuksella. Jälkivalvonnassa varmistetaan, että annettua kehotusta on noudatettu asetetussa määräajassa. Jos työnantaja määräajan jälkeenkin jatkaa syrjivää menettelyä, työsuojeluviranomainen velvoittaa päätöksellään työnantajaa korjaaman asian määräajassa uhkasakon uhalla. Kehotus on käytettävissä erilaisissa syrjinnän tilanteissa, kuten kohtuullisten mukautusten epäamisessä. Työsuojeluviranomainen on voinut käyttää kehotusta kuitenkin käytännössä melko harvoin, koska suurimmassa osassa käsiteltäviä tapauksia syrjintä ei ole enää jatkunut esimerkiksi koska työsuhde on päättynyt tai kyse on ollut työhönotosta, eikä työsuhde ole koskaan alkanut.

Esitettyjen muutosten toteutuessa olisi sattumanvaraista, miten syrjintäepäilyä koskevat yhteydentotot jakautuisivat. Asiakas ei pysty arvioimaan, kummalla viranomaisella on kyseisen asian valvomiseksi tehokkaammat keinot, parempi osaaminen ja siten valitsemaan tarkoituksenmukaisempaa tahoa, johon ottaa yhteyttä. Esityksessä on katsottu ongelmalliseksi se, että yhdenvertaisuusvaltuutettu on joutunut siirtämään sille tulleita työelämään liittyviä yhteydenottoja työsuojeluviranomaiselle toimivallan puutteen vuoksi. Syrjintää kokeneen näkökulmasta ei kuitenkaan voida pitää ongelmallisena sitä, että hänen asiansa siirretään toiselle viranomaiselle, jos tällä tavoin asiakkaan asia päättyy sen viranomaisen käsiteltäväksi, jolla on paremmat edellytykset tähän ja jonka toimesta asia saadaan kokonaisuudessaan käsiteltyä kohtuullisessa ajassa.

Työnantajan näkökulmasta hallinnollinen taakka voi lisääntyä, jos jatkossa joudutaan laatimaan selvityksiä syrjintäepäilyä koskien sekä



17.10.2022

yhdenvertaisuusvaltuutetulle että työsuojeluviranomaiselle, jotka molemmat voisivat asiakkaan pyynnöstä valvoa samaa asiaa. Epäselvyyksiä sekä niiden ratkomisesta aiheutuva hallinnollista taakkaa voi lisätä myös se, että työnantaja voisi jatkossa saada saman syrjintäepäilyn osalta kaksi erilaista viranomaisen tulkintaa, kun viranomaiset voisivat valvoa samaa asiaa joko yhtä aikaa tai peräkkäin. Hallinnollista taakkaa voisi lisätä myös se, jos yhdenvertaisuusvaltuutettu valvoisi asian syrjinnän osalta ja siirtäisi muut asiaan liittyvät työoikeudelliset kysymykset työsuojeluviranomaiselle, kun nykyisin työsuojeluviranomainen on valvonut nämä kerralla yhdessä prosessissa.

Työsuojeluviranomaisella on työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain (44/2006, valvontalaki) 50 §:n perusteella velvollisuus tehdä ilmoitus poliisille, mikäli sillä on todennäköisiä perusteita epäillä, että on tehty työsyryntärikos. Tapauksissa, joissa asiaa valvoisi yksin yhdenvertaisuusvaltuutettu, työsyryntärikkokset voivat jäädä kokonaan ilmoittamatta, sillä vastaavaa ilmoitusvelvollisuutta ei yhdenvertaisuusvaltuutetulle ole ehdotettu. Työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan kyse on vakavasta ongelmasta ensinnäkin syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeusturvan kannalta. Työsyryntärikos on virallisen syytteen alainen rikos, jonka poliisi voi tutkia ja josta syyttäjä voi nostaa syytteen asianomistajan tahdosta riippumatta. Lainsäätäjä on katsonut, ettei työsyryntärikkosiin liittyvä julkinen intressi ole vähäinen. Asiakkaiden tasapuolisen kohtelun kannalta on ongelmallista, jos samankaltaisia asioita käsittelevien kahden eri viranomaisen toimivalta sekä keinovalikoima olisi erilainen. Ehdotetut muutokset merkitsevät käytännössä sitä, että vain työsuojeluviranomaiselle tehty yhteydenotto voi johtaa ilmoituskyynnyksen täyttymisen arvioimiseen sekä poliisille tehtävään ilmoitukseen. On ehdotettu, että yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi ilmoittaa rikosepäilystään syrjintää kokeneelle ja esimerkiksi ohjeistaa rikosilmoituksen tekemiseen. Kaikilla syrjintää kokeneilla ei kuitenkaan välttämättä ole edellytyksiä itse tehdä ilmoitusta poliisille. Jos osa työsyryntärikkosista jäisi selvittämättä rikosprosessissa sen vuoksi, ettei asioita käsiteltäisi eri viranomaisissa yhdenmukaisesti, jäisi työsyryntärikostuomioiden rikoksia ennaltaehkäisevä vaikutus osaltaan toteutumatta. Lisäksi vaikutukset työsyryntärikkosia koskevan oikeuskäytännön kehittämiseen voisivat olla ongelmallisia.

Sellaiset yhdenvertaisuusvaltuutetun valvomat asiat, joissa asiakasta olisi ohjeistettu tekemään ilmoitus, tulisivat työsuojeluviranomaisen arvioitavaksi poliisin kannanottopyynnön kautta valvontalain 50.1 §:n nojalla. Työsuojeluviranomaisella on merkittävä asiantuntijarooli työsyryntärikosasioita koskevan rikosprosessin eri vaiheissa. Myöhemmän rikosprosessin onnistumisen kannalta sen alkuvaihe on erittäin keskeinen. Jotta työsuojeluviranomaisen asiantuntemusta voitaisiin



17.10.2022

täysimääräisesti hyödyntää rikosprosessin alusta asti, olisi tarkoituksenmukaisinta, että työsuojeluviranomainen olisi laatinut poliisille ilmoituksen. Asia on merkityksellinen niin yksittäisen asianomistajan oikeusturvan kuin resurssien tehokkaaseen käyttämiseen kannalta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi harkinnanvaraisesti toimia syrjintää kokeneen avustajana. Rinnakkainen toimivalta valvonnassa ja avustamisessa vaikuttaa ongelmalliselta siitä näkökulmasta, pystyykö yhdenvertaisuusvaltuutettu olemaan valvonnan edellyttämällä tavalla puolueeton, jos se toimii myöhemmin samassa asiassa asiakkaan avustajana. Työsuojeluviranomaisen roolista ja asemasta tämä poikkeaisi merkittävästi.

Muilta osin työsuojeluviranomainen pitää ehdotettuja muutoksia tarpeellisina sekä nykytilannetta selkeyttävinä ja pääosin kannattaa niitä. Työsuojeluviranomainen kiinnittää kuitenkin huomiota seuraaviin seikkoihin, joita tulisi vielä täsmentää.

Työnantajan velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta (7 §)

Työsuojeluviranomainen esittää ehdotettua yhdenvertaisuuslain 7 §:n 2 momentin muutosta täydennettäväksi suunnitelman päivittämisvelvollisuudella määräajoittain. Yhdenvertaisuussuunnitelman päivittämisvelvollisuus tukisi työnantajia käsittämään yhdenvertaisuuden arvioinnin ja edistämisen jatkuvana prosessina. Ilman päivittämisvelvollisuutta suunnitelman laatimisvelvoite menettää merkitystään, kun tilanteet työpaikoilla jatkuvasti muuttuvat. Muutos voitaisiin toteuttaa käyttämällä määräajan määrittämisessä samantyyppistä sanamuotoa kuin työturvallisuuslain (738/2002) 10 §:n 3 momentissa on käytetty työn vaarojen selvittämisen ja arvioinnin päivittämistä koskien: yhdenvertaisuussuunnitelma ja sen vaikutuksen arviointi olisi tarkistettava olosuhteiden olennaisesti muuttuessa ja se olisi muutenkin pidettävä ajan tasalla.

Työsuojeluviranomainen lausuu lakialoitteesta laiksi yhdenvertaisuuslain 15 §:n muuttamisesta seuraavaa:

Yhdenvertaisuuslain 15 §:n 2 momentissa säädettäisiin siitä, että kohtuulliset mukautukset voivat pitää sisällään niin fyysiseen ympäristöön ja tarpeistoon tehtäviä muutoksia kuin sellaisia järjestelyjä ja apua, joilla edesautetaan kognitiivista suoriutumista. Työsuojeluviranomainen on tulkinnut nykyisin voimassa olevaa säännöstä niin, ettei kognitiivisia mukautuksia ole suljettu edellytettujen kohtuullisten mukautustoimenpiteiden ulkopuolelle. Työsuojeluviranomainen kannattaa ehdotettua muutosta ja pitää sitä tärkeänä oikeustilan selkeyttämiseksi työnantajille.



Aluehallintovirasto
Etelä-Suomi
Työsuojelun vastuualue

Lausunto

Dnro ESAVI/37505/2022

6 (6)

17.10.2022

Johtaja

Eerik Tarnaala

Lakimies

Laura Kantola

Tämä asiakirja ESAVI/37505/2022 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument ESAVI/37505/2022 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Kantola Laura 17.10.2022 13:06

Ratkaisija Tarnaala Eerik 17.10.2022 13:07