

Syrjintälautakunnan lausunto 27.11.2006, Diaarinumero 2995/66/2004

Vähemmistövaltuutettu pyytää syrjintälautakunnan kannanottoa ja lausuntoa siitä, olisiko yhdenvertaisuuslain 4 §:ä sovellettava siten, että yhdenvertaisuussuunnitelmien sisällöiksi olisi sisällytettävä myös viranomaisen rooli työnantajana etnisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi.

Toimivalta yhdenvertaisuuslain soveltamiseen liittyvästä tulkinnasta on yhdenvertaisuuslain 14 §:n perusteella syrjintälautakunnalla. Vähemmistövaltuutettu pyytää yhdenvertaisuuslain 14 §:n nojalla syrjintälautakunnalta lausuntoa yhdenvertaisuuslain 4 § 1 ja 2 momenttien sisällöstä ja soveltamisesta.

Yhdenvertaisuuslain 4 § 1 momentin mukaan "Viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää yhdenvertaisuutta tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan yhdenvertaisuuden edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Viranomaisten tulee erityisesti muuttaa niitä olosuhteita, jotka estävät yhdenvertaisuuden toteutumista".

Yhdenvertaisuuslain 4 § 2 momentin mukaan "Etnisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi viranomaisten tulee laatia suunnitelma (yhdenvertaisuussuunnitelma) siinä laajuudessa kuin kunkin viranomaisen toiminnan luonne sitä vaatii. Yleiset suositukset tässä momentissa tarkoitetun suunnitelman sisällöstä antaa työministeriö."

Vähemmistövaltuutettu pyytää syrjintälautakunnalta tarkennusta ja selvennystä siihen tulisiko yhdenvertaisuuslain 4 § 1 momentissa mainittua viranomaisten velvollisuutta kaikessa toiminnassaan edistää yhdenvertaisuutta tulkita siten, että 4 § 2 momentin mukaisen yhdenvertaisuussuunnitelman laatimisvelvollisuuden tulisi koskea viranomaisia myös näiden työnantajaroolissa.

Yhdenvertaisuuslain 4 §:n 1 ja 2 momenteissa ja lain kohdan perusteluissa ei esitetä rajausta, jolla yhdenvertaisuussuunnitelman laatiminen rajattaisiin koskemaan vain viranomaisen toimintaa muutoin kuin työnantajana. Hallituksen esityksessä (HE 44/2003 vp) mainitaan yhdenvertaisuuslain 4 §:n osalta, että ehdotettu säännös heijastaisi perustuslain 22 §:ssä säädettyä julkisen vallan velvollisuutta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Lisäksi säännös konkretisoi jo perustuslaista johtuvia viranomaisen velvollisuuksia ottaa kaikessa toiminnassaan huomioon yhdenvertaisen kohtelun vaatimus. Hallituksen esityksen mukaan yhdenvertaisuuden edistämismittavuuksilla tarkoitettaisiin sitä, että viranomaisten tulee toiminnassaan ottaa lain tarkoitus huomioon.

Eduskunnan työelämä ja tasa-arvovaliokunta on yhdenvertaisuuslakia koskevassa mietinnössään (Ty VM 7/2003 vp) todennut viranomaisten velvollisuudesta laatia yhdenvertaisuussuunnitelma muun muassa seuraavasti:

Viranomaisille asetettava erityisvelvollisuus ottaa toiminnassaan suunnitelmallisesti ja johdonmukaisesti huomioon eri etnistä alkuperää olevien ihmisten asema on perusteltua muun muassa maahanmuuttajien yhteiskuntaan integroimisen edistämiseksi. Säännöksen avulla pyritäänkin tasoittamaan eri etnisten ryhmien tietä osaksi suomalaista yhteiskuntaa. Valiokunta pitää tärkeänä, että viranomaiset laatiessaan yhdenvertaisuussuunnitelmia ottavat huomioon maahanmuuttajien ohella myös perinteiset kansalliset vähemmistömme saamelaiset ja romanit. Viranomaisten tulee suunnitelmallisesti edistää saamelaisten mahdollisuuksia harjoittaa

poronhoitoa ja hankkia sillä toimeentulonsa. Romanien osalta suurimmat ongelmat liittyvät palvelujen saatavuuteen, asumiseen ja työhönottoon.

Näin ollen valiokunta käsitellessään lakiehdotusta on katsonut viranomaisten velvollisuuden laatia yhdenvertaisuussuunnitelman käsittävän viranomaisten toiminnan kokonaisuudessaan. Valiokunta on nostanut esiin maahanmuuttajien ja eri etnisten ryhmien yhteiskuntaan integroimisen edistämisen ja romanivähemmistön osalta ongelmat työhönnotossa. Yksi suurista integroitumista yhteiskuntaan edistävästä asioista on juuri työllistyminen ja tämä tosiseikka puoltaa sitä, että viranomaisen tulisi laatia yhdenvertaisuussuunnitelma myös työnantajan roolissa.

Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutuminen viranomaisen palveluissa ja toiminnassa pitkälti edellyttää, että viranomaisen myös omassa rekrytoinnissaan, henkilöstönsä koulutuksessa ja työyhteisön sisäisessä toiminnassa toteuttaa toimenpiteitä, joilla pyritään edistämään yhdenvertaisuutta niin sisäisesti kuin ulkoisestikin. Monesti sisäisen yhdenvertaisuuden kautta (esimerkiksi henkilöstön monimuotoisuus) voidaan tosiasiallisesti edistää yhdenvertaisuuden toteutumista viranomaisten ulkoisessa toiminnassa (esimerkiksi asiakaspalvelun laatu ja kohtaavuus). Jos viranomaisen ei kokonaisvaltaisesti ja johdonmukaisesti tarkastele etnisen yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan, jäävät asetetut tavoitteet ja mahdolliset pyrkimykset edistää yhdenvertaisuutta helposti ulkokohtaisiksi ilman, että viranomaisen toiminnassa tapahtuisi todellisia muutoksia ja ymmärrystä, jotka johtaisivat yhdenvertaisuuden lisääntymiseen.

Yhdenvertaisuussuunnitelma voidaan sitoa osaksi muuta kehittämistyötä tai liittää se muihin olemassa oleviin suunnitelmiin tai ohjelmiin. Työnantajan, jonka palveluksessa on vähintään 30 työntekijää, on laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 6 a §:n (609/1986) mukaan sisällytettävä vuosittain laadittavaan henkilöstö- ja koulutussuunnitelmaan tai työsuojelun toimintaohjelmaan toteutettavat toimenpiteet naisten ja miesten tasa-arvon toteuttamisen jouduttamiseksi työpaikoilla. Tasa-arvosuunnitelmaa ei kuitenkaan voida hyödyntää yhdenvertaisuussuunnitelmassa eikä kyseisiä suunnitelmia voidaan käytännössä yhdistää, jos yhdenvertaisuussuunnitelma ei koske viranomaista tämän työnantajan roolissa. Tämä johtaa siihen, että tasa-arvo suunnitelma kattaa naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistämisen viranomaisen työnantajan toimissa ja yhdenvertaisuussuunnitelma edistää etnistä yhdenvertaisuutta viranomaisen muussa kuin työnantajan toiminnassa.

Etnisen yhdenvertaisuuden edistäminen työpaikalla viranomaisen työnantajan roolissa jää näin ollen täysin suunnitelmien ulkopuolelle.

Esittelijän päätösesitys

Annetaan vähemmistövaltuutetulle lausunto, jonka mukaan syrjintälautakunta katsoo, että yhdenvertaisuuslain 4 §:n 2 momentin mukaisen yhdenvertaisuussuunnitelman sisältöön tulee sisällyttää myös viranomaisen toiminta työnantajana.

Perustelut

Yhdenvertaisuuslain 14 §:ä koskevan hallituksen esityksen mukaan vähemmistövaltuutetun lisäksi muu viranomaisen voi itsenäisesti pyytää syrjintälautakunnalta lausunnon kun se valmistele yhdenvertaisuussuunnitelman laatimista tai sen ajan tasalla pitämistä (sivu 52).

Yhdenvertaisuuslain 4 § 2 mukaan yhdenvertaisuussuunnitelman laatiminen koskee viranomaisia siinä laajuudessa kuin kunkin viranomaisen toiminnan luonne sitä vaatii. Yhdenvertaisuuslain 4 §:n 3 momentin mukaan yhdenvertaisuussuunnitelman laatimisesta on suoraan lain nojalla vapautettu molemmat pääkirkot eli evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkkokunta sekä viranomaiseen rinnastettava, julkista hallintotehtävää hoitava yksittäinen toimija. Yleiset suositukset yhdenvertaisuuslain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettun etnisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi laadittavan suunnitelman sisällöstä antaa työministeriö.

Työministeriö on kirjeellään 9.9.2004 Työministeriön yleiset suositukset yhdenvertaisuussuunnitelman sisällöksi todennut sivulla 8 seuraavaa:

”Viranomaisen voi laatia yhdenvertaisuussuunnitelman myös työnantajan roolissa, vaikkakaan suunnitelman laatimisvelvollisuus ei tätä edellytä. Jos viranomaisen päätyy tarkastelemaan yhdenvertaisuuden edistämistä toiminnassaan kokonaisvaltaisesti huomioiden myös työnantajan roolinsa, saattaa olla tarkoituksenmukaista yhdistää tasa-arvolain mukainen tasa-arvosuunnitelma ja yhdenvertaisuussuunnitelma. Kun tasa-arvosuunnitelma ja yhdenvertaisuussuunnitelma yhdistetään, vältytään päällekkäiseltä suunnittelulta, seurannalta ja tilanteen kehittymisen arvioinnilta. Tässä tapauksessa yhdenvertaisuussuunnitelmaan sisällytetään viranomaisen ulkoisen toiminnan lisäksi samankaltaisia sisäiseen yhdenvertaisuuteen liittyviä asioita, mitä tasa-arvosuunnitelmat nykyisellään sisältävät. Parhailaan käynnissä oleva tasa-arvolain uudistus kannattaa huomioida suunnittelussa”.

Syrjintälautakunta katsoo toisin kuin työministeriö edellä mainitussa yleisessä suosituksessaan on esittänyt, että yhdenvertaisuuslain 4 §:n 2 momentti on lain esityöt huomioon ottaen siten muotoiltu, että sen soveltamisalaan tulee sisällyttää pääsääntöisesti myös viranomaisen asema työnantajana.

Ottaen huomioon yhdenvertaisuuslain tarkoitus edistää ja turvata yhdenvertaisuuden toteutumista sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeussuojaa lain soveltamisalaan kuuluvissa syrjintätilanteissa, edellyttää syrjintälautakunnan mukaan yhdenvertaisuuslain johdonmukainen soveltaminen, että työnantajan rooli sisällytetään yhdenvertaisuussuunnitelmaan. Tätä tukee se, että yhdenvertaisuuslain 4 § 1 momentin mukaan viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää yhdenvertaisuutta tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan yhdenvertaisuuden edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Viranomaisen toiminta työnantajana kuuluu myös viranomaisen lailla säädelyyn menettelyyn. Lisäksi lain mukaan viranomaisten tulee erityisesti muuttaa niitä olosuhteita, jotka estävät yhdenvertaisuuden toteutumista. Yhdenvertaisuuslain soveltamisalan eli 2 § :n 1 momentin 2 kohdan mukaan, yhdenvertaisuuslakia sovelletaan julkisessa toiminnassa kun kysymys on työhönottoperusteista, työoloista tai työehdoista, henkilöstökoulutuksesta taikka uralla etenemisestä. Yhdenvertaisuussuunnitelma on laadittava siinä laajuudessa kuin kunkin viranomaisen toiminnan luonne työnantajana sitä vaatii. Yhdenvertaisuuslaista ja sen esitöistä ei löydy tukea ajatukselle, että viranomaiset olisi vapautettu yhdenvertaisuussuunnitelman laatimisvelvollisuudesta joltain tietyltä toiminta-alaltaan, kuten esimerkiksi oman rekrytoinnin osalta.

Syrjintälautakunnan päätös

Annetaan vähemmistövaltuutetulle lausunto, jonka mukaan syrjintälautakunta katsoo, että yhdenvertaisuuslain 4 §:n 2 momentin mukaisen yhdenvertaisuussuunnitelman sisältöön tulee sisällyttää myös viranomaisen toiminta työnantajana.