

17.6.2014

Dnro 3024/4/13

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Minna Verronen

SYRJINTÄASIAN KÄSITTELY ALUEHALLINTOVIRASTON TYÖSUOJELUN VASTUUALUEELLA

1 KANTELU

Kantelija, asiamiehenään oikeuksienvälontalakimies C, arvostelee 9.7.2013 päivämässään kirjoituksessaan Pohjois-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastualueen menettelyä työsuojeluasiansa käsittelyssä. A:n mukaan asian käsittely kesti kohtuuttoman kauan. Hän kertoi joutuneensa kiirehtimään asiansa etenemistä useaan otteeseen ja lopulta vasta asian vieminen julkisuuteen joudutti käsittelyä. A (jäljempänä kantelija) oli tehnyt aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueelle toimenpidepyynnön, koska hän koki, että häntä ei ollut valittu hoitamaan erityisluokanopettajan sijaisuutta hänen näkövammansa vuoksi.

Lisäksi kantelija arvostelee sitä, että vastuualue ei ollut aluksi selvillä omasta toimivallastaan yhdenvertaisuuslain valvojana. Vastuualueen menettely asian selvittämiseksi ei kantelijan mukaan täyttänyt hyvän hallinnon vaatimuksia. Se ei esimerkiksi varannut ilmoituksen laatijalle mahdollisuutta tulla kuulluksi asiassa hankitusta selvityksestä. Kantelijan mukaan vastuualueen menettelyssä asiaa ei selvitetty riittävästi. Vastuualue päättyi hänen mukaansa puutteellisten selvitysten jälkeen väärään ratkaisuun katsoen, ettei asiassa ole tapahtunut syrjintää. Kantelijan mukaan käräjäoikeus sen sijaan katsoi asiassa esiintyneen vakavaa syrjintää.

3 RATKAISU

3.1 Asian käsittelyaika

Kantelijan mukaan asian käsittely kesti kohtuuttoman pitkään kun se oli Pohjois-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueella vireillä yli kaksi vuotta.

Selvitys

Asian käsittelijäksi nimetty Pohjois-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen ylitarkastaja B oli antamansa selvityksen mukaan keskustellut valvonnasta johtaja ---:n kanssa (päivämäärää ei ollut selvityksessä, mutta B:n mukaan hän oli keskustellut asiasta heti toimenpidepyynnön saapumisen jälkeen), joka linjasi, että vastuualue ei ilmoita tapausta rikosasia poliisin tutkittavaksi. Asiassa oli kuitenkin selvityksen mukaan tarkoitus tehdä työsuojelutarkastus kyseessä olevaan kouluun Oulun hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen, mutta tämän käsittelyn keskeytyksen B unohti selvityksensä mukaan ilmoittaa kantelijalle tai tämän asiamiehelle. Oulun hallinto-oikeus oli 12.10.2012 antamallaan päätöksellä velvoittanut Oulun kaupungin maksamaan toimenpidepyynnön tekijälle neljäntoista kuukauden palkkaa

vastaavan korvauksen, koska hallinto-oikeus oli katsonut, että pyynnön tekijä oli toistuvasti otettu määräaikaisiin virkasuhteisiin ilman perusteltua syytä.

Aluehallintoviraston selvityksen mukaan ylitarkastaja oli unohtanut ilmoittaa asiamiehelle, että asian käsittelyä jatketaan vasta, kun Oulun hallinto-oikeus on antanut asiasta päätöksensä. Selvityksen mukaan työsuojelun vastuualueen vakiintuneen valvontakäytännön mukaan näin menetellään, jos syrjintäasia on käsiteltävänä sellaisessa muussa viranomaisessa, jolla on oikeus antaa asiaan vaikuttavia ratkaisuja. Tässä tapauksessa päätöksen odottelulle ei tosin ollut aiheutta, koska hallinto-oikeudessa käsiteltiin vain kantelijan virkasuhteiden määräaikaisuuksien lainmukaisuutta eikä tällä ollut suoranaista vaikutusta syrjintäasiaan. Selvityksen mukaan ylitarkastaja unohti asian seurannan, minkä vuoksi hän ei havainnut ensimmäistä unohdustaan ja syntynyttä viivästystä.

Aluehallintoviraston selvityksen mukaan ylitarkastaja B oli ollut vuodesta 2011 rakentamisen ja kuljetusalan valvonnan toimintayksikön päällikkö ja tämän lisäksi hän koordinoi vuoden 2012 alkupuolelle saakka häirinnän valvontaryhmän toimintaa.

Aluehallintoviraston selvityksen mukaan työsuojelun vastuualueella havaittiin, että ylitarkastajan tehtävät kuormittivat liiaksi häntä, jonka vuoksi häirinnän valvontaryhmän koordinoijan tehtäviin perehdytettiin vuonna 2012 toinen virkamies. Ylitarkastaja B:lle kuitenkin jäi hänelle jo käsiteltäväksi annetut tapaukset, joista kantelijan asian seurannassa hän ei kyennyt noudattamaan virkatoimien edellyttämää tarkkuutta. Aluehallintovirasto ilmoitti selvityksessään, että työsuojelun vastuualue kiinnittää vastaisuudessa paremmin huomiota käsiteltävien asioiden päätökseen saattamiseen tehtävien muutostilanteissa.

Sosiaali- ja terveysministeriö yhtyi vastuualueen näkemykseen. Ministeriön mukaan vastuualueen velvollisuutena on huolehtia, että asiat käsitellään joutuisasti ja varmistaa, että henkilöstön työmäärä on sen kaltainen, että virkamiehet suoriutuvat tehtävistään. Inhimillisen erehtymisen tai unohduksen mahdollisuus on myös tällöin tosin aina olemassa.

Lainsäädäntö

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Hallintolain (434/2003) 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Samanlaista menettelyä edellytetään myös yksittäisiltä virkamiehiltä, joiden on valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin mukaan suoritettava tehtävänsä viivytyksettä.

Asian käsitteleminen ilman aiheetonta viivytystä merkitsee, että käsittelyaika ei saa olla pidempi kuin riittävän huolellinen ja asianmukainen käsittely kohtuudella edellyttää asian erityispiirteet huomioon ottaen. Asian käsittelyn keston asianmukaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon muun muassa asian laatu, laajuus ja sen vaatimat toimenpiteet. Huomiota on kiinnitettävä myös siihen, onko asian käsittelyn vaiheissa osoitettavissa sellaisia viranomaisesta johtuneita ajanjaksoja, joiden aikana asialle ei ulkopuolisen arvioitsijan silmin näytä tapahtuneen mitään. Mikäli tällaisia passiivisia ajanjaksoja ilmenee, viranomaisen on kyettävä esittämään hyväksyttävät perusteet sille, miksi näin oli tapahtunut.

Laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, että voimavaroihin ja työmäärään liittyvillä syillä ei hyväksyttävästi voida perustella poikkeamista siitä, mitä perusoikeutena turvattu hyvä hallinto asian käsittelyltä edellyttää. Tämä johtuu siitä, että julkisen vallan on perustuslain 22

§:n mukaan turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Resurssikysymykset voidaan kuitenkin ottaa huomioon yksittäisen virkamiehen menettelyn moitittavuuden arvioinnissa.

Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Yhdenvertaisuuslain (21/2004) 11 §:n mukaan tämän lain noudattamista työsuhteessa ja julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa sekä työharjoittelussa ja muussa vastaavassa toiminnassa työpaikalla valvovat työsuojeluviranomaiset siten kuin työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa (44/2006) säädetään.

Työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006) annetun lain 5 §:n 3 momentin mukaan tarkastus tai muu asian selvittämiseksi tarpeellinen valvontatoimenpide on tehtävä viivytyksettä, jos työsuojeluviranomaiselle on tehty ilmoitus siitä, että työpaikalla epäillään rikotun säännöstä, jonka noudattamista työsuojeluviranomainen valvoo. Lain 11 §:n mukaan tarkastajan on viipymättä laadittava tarkastuksesta kirjallinen tarkastuskertomus.

Käsittelyajan arviointi

Saamani selvityksen mukaan kantelijan toimenpidepyyntö saapui Pohjois-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueelle 10.1.2011. Ylitarkastaja teki asiassa tarkastuksen 20.12.2012. Asiassa valmistui tarkastuskertomus 18.1.2013. Asian käsittely kesti reilun kaksi vuotta.

Asian käsittelyn pitkittymisen syiksi esitetyt perusteet eli asiaa käsitelleen virkamiehen odottaminen asiaan liittyvän hallinto-oikeuskäsittelyn päättymistä, suurehko työmäärä ja työtehtävien vaihtumisen johdosta osittain unohtunut asian aktiivinen seuraaminen, eivät muodosta pätevää perustetta sille, että kantelijan tammikuussa 2011 vireille paneman toimenpidepyynnön perusteella annettava tarkastuskertomus valmistui vasta tammikuussa 2013. Laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, että voimavaroihin ja työmäärään liittyvillä syillä ei hyväksyttävästi voida perustella poikkeamista siitä, mitä perusoikeutena turvattu hyvä hallinto asian käsittelyltä edellyttää. Tämä johtuu siitä, että julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Resurssikysymykset voidaan kuitenkin ottaa huomioon yksittäisen virkamiehen menettelyn moitittavuuden arvioinnissa, mutta tässä tapauksessa on ollut myös kyse huolellisuusvaatimuksen vastaisesta menettelystä. Lisäksi ylitarkastajan ei olisi tullut jäädä odottamaan hallinto-oikeuden päätöstä asiassa.

Edellä kerrotun perusteella katson, että ylitarkastaja B on laiminlyönyt käsitellä kantelijan toimenpidepyyntöä perustuslain 21 §:n 1 momentissa ja hallintolain 23 §:ssä edellytetyin tavoin ilman aiheetonta viivytystä.

Aluehallintovirasto on ilmoittanut selvityksessään kiinnittävänsä paremmin huomiota käsiteltävien asioiden päätökseen saattamiseen tehtävien muutostilanteissa. Mielestäni tämä onkin välttämätöntä, jotta vastaavia viivytyksiä ei jatkossa tapahtuisi.

3.2 Asian selvittäminen

Kantelijan käsityksen mukaan asiaa ei selvitetty vastuualueella riittävästi eikä kantelijalle ollut varattu mahdollisuutta tulla kuulluksi vastuualueen työnantajalta saamasta selvityksestä.

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen selvityksen mukaan työsuojelutarkastuksen toimittamisen ja tarkastuskertomuksen laatimisen välissä ei tavallisesti enää varata työntekijälle mahdollisuutta lausua asiassa, koska työntekijällä on yleensä tällöin hallussa kaikki se kirjallinen aineisto, mikä viranomaisellakin on. Selvityksen mukaan ylitarkastaja oli olettanut tämän pätevän myös kantelijan tapauksessa, koska tarkastuksella oli nimenomaisesti kantelijaa koskien esillä vain yksi asiakirja, Oulun kaupungin Oulun käräjäoikeuden kantelijan riita-asiassa 6.11.2012 antama kirjallinen vastaus. Selvityksen mukaan asiamiehen kaipaamaa tietämystä vammaispalvelulaista ei työsuojelun vastuualueen virkamiehiltä edellytetä, koska lain valvonta ei kuulu työsuojeluviranomaisen toimivaltuuksiin. Asiamies ei itsekään selvityksen mukaan ottanut vammaispalvelulakia esille toimenpidepyynnössään tai muissa yhteydenotoissaan työsuojelun vastuualueelle kuin vasta viestissään 29.1.2013 ylitarkastajalle.

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunnon mukaan työsuojelun tarkoituksena on varmistaa työntekijöiden työn terveys ja turvallisuus sekä yhtäläisten oikeuksien toteutuminen. Työpaikan työsuojelusta vastaa työnantaja, johon myös kohdistetaan mahdolliset valvontatoimet. Työsuojeluviranomaisen on jossain määrin omien havaintojensa tueksi voitava luottaa työnantajan antamaan tietoon. Kantelijan asian käsittelyssä tarkastuksen tekijä on voinut perustellusti olettaa saavansa työnantajana olleelta julkisyhteisöltä oikeat ja riittävät tiedot. Ministeriön näkemyksen mukaan tapauksessa ei kuitenkaan tullut ilmi kaikki olennainen tieto työsuojelutarkastuksessa, mikä osaltaan vaikutti 18.1.2013 toimitetun tarkastuksen lopputulokseen, jonka mukaan asiassa ei olisi syytä epäillä syrjintää.

Ministeriön näkemyksen mukaan asiassa olisi tullut varata kantelijalle myös mahdollisuus antaa vastine työnantajan toimittamaan selvitykseen.

Vastineen mukaan kantelijalla ei ollut tietoa siitä, että työnantaja oli toimittanut aluehallintovirastolle saman lausunnon kuin käräjäoikeuteen. Jos tässä tapauksessa kantelijaa olisi kuultu, myös niistä seikoista mitä työnantaja esitti tarkastuksessa, olisi moni seikka selkeytynyt ja tarkastajalla olisi ollut objektiiviset tiedot tehdä tarkastuskertomusta.

Lainsäädäntö

Työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006, työsuojeluvalvontalaki) annetun lain 1 §:n mukaan tässä laissa säädetään menettelystä työsuojeluviranomaisen valvoessa työsuojelua koskevien säännösten noudattamista. Lain tarkoituksena on mm. varmistaa työsuojelua koskevien säännösten noudattaminen. Lain 3 §:ssä on yleissäännös valvonnasta ja sen toteuttamisesta. Säännöksen mukaan työsuojeluviranomainen tarkastaa työpaikkoja ja muita valvonnan kohteita sekä tekee muita lainsäädännössä edellytettyjä toimenpiteitä. Työsuojeluviranomaisen valvontatoimintaan sovelletaan hallintolakia (434/2003). Laissa on säännelty tarkastajan toimivallasta ja menettelytavoista sen valvontaan kuuluvien säännösten valvonnassa. Lain 13 §:n mukaan jos työnantaja ei noudata hänelle työsuojeluviranomaisen valvontaan kuuluvissa säännöksissä asetettuja velvollisuuksia, tarkastajan on annettava työnantajalle kirjallinen toimintaohje poistaa tai korjata säännösten vastainen olotila. Lain 11 §:n mukaan tarkastuskertomuksesta tulee käydä ilmi tarkastuksen kulku ja tarkastajan tekemät keskeiset havainnot. Lisäksi sen tulee sisältää 13 §:ssä tarkoitetut toimintaohjeet ja kehotukset.

Kuuleminen on tärkeä perustuslain 21 §:ssä turvattu hyvän hallinnon tae. Lainkohdan mukaan muun muassa asianosaisen oikeudesta tulla kuulluksi säädetään lailla.

Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimustensa perusteista. Asianosaisen on muutenkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen.

Hallintolain 34 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Hallintolain asianosaisen kuulemista koskevan 34 §:n perusteluiden mukaan kuulluksi tulemisen oikeutta on perinteisesti pidetty oikeusturvaa edistävänä periaatteena, minkä ohella kuulemisen on katsottu korostavan asianosaisasemaan olennaisesti liittyvää yksilön vaikuttamismahdollisuutta. Asianosaisen kuuleminen palvelee myös asian selvittämistä. Näin kuulemisvelvollisuus edistää viranomaistoiminnan tasapuolisuutta ja asioiden käsittelyn huolellisuutta (HE 72/2002 vp, s. 89).

Yhdenvertaisuuslain 5 §:n mukaan yhdenvertaisuuden edistämiseksi 2 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa asioissa työn teettäjän tai koulutuksen järjestäjän on tarvittaessa ryhdyttävä kohtuullisiin toimiin vammaisen henkilön työhön tai koulutukseen pääsemiseksi, työssä selviämiseksi ja työuralla etenemiseksi. Kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan erityisesti huomioon toimista aiheutuvat kustannukset, työn teettäjän tai koulutuksen järjestäjän taloudellinen asema sekä mahdollisuudet saada toimien toteuttamiseen tukea julkisista varoista tai muualta.

Arviointi

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan asiassa saadun selvityksen perusteella kantelijan asiaa ei ole vastuualueella käsitelty kaikilta osin hallintolain ja ministeriön työsuojeluvalvonnasta antamien ohjeiden mukaisesti. Ministeriön mukaan tarkastuskertomuksessa ei ollut riittävästi myöskään arvioitu, minkälaisiin kohtuullisiin toimiin tarkastuksen kohteena olevassa asiassa työnantaja olisi voinut ryhtyä vammaisen hakijan työhön pääsemiseksi yhdenvertaisuuslain 5 §:n tarkoittamalla tavalla.

Olen samaa mieltä ministeriön kanssa siitä, että asiassa olisi tullut varata kantelijalle myös mahdollisuus antaa vastine työnantajan toimittamaan selvitykseen.

Työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain 11 §:n mukaan tarkastuskertomuksesta tulee käydä ilmi tarkastuksen kulku ja tarkastajan tekemät keskeiset havainnot. Perustuslain 21 §:stä on johdettavissa perusteluvollisuus ja siten tarkastuskertomuksesta tulisi ilmetä tarkastushavainnot ja tarkastajan perusteltu kannanotto niiden johdosta. Olen samaa mieltä ministeriön kanssa siitä, että tässä tapauksessa ylitarkastaja B ei ole tarkastuskertomuksessaan riittävästi arvioinut minkälaisiin kohtuullisiin toimiin tarkastuksen kohteena olevassa asiassa työnantaja olisi voinut ryhtyä vammaisen hakijan työhön pääsemiseksi yhdenvertaisuuslain 5 §:n tarkoittamalla tavalla. Ylitarkastajan tiedossa kuitenkin oli, että kantelija oli aiemmin työskennellyt erityisluokanopettajan Oulun kaupungilla samassa koulussa syksystä 2001 lähtien määräaikaisissa virkasuhteissa ennen jäämistään hoitovapaalle. Katson tämän kuulemisen puutteen osaltaan aiheuttaneen sen, että tarkastuskertomus oli jäänyt perusteluiltaan puutteelliseksi.

Totean vielä lopuksi, että aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue on selvityksensä mukaan jo tarkistanut syrjintäasioiden poliisille ilmoittamisen kynnyistä. Lisäksi ministeriön työsuojeluosasto oli jo aiemmin kiinnittänyt huomiota vastuualueen vähäisten tutkintapyyntöjen lukumääriin ja antanut asiassa ohjeistusta.

- - -

4

TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan ylitarkastaja B:lle huomautuksen vastaisen varalle edellä kohdassa 3.1 selostetusta lainvastaisesta menettelystä. Tässä tarkoituksessa lähetän hänelle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsitykset Pohjois-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen ja ylitarkastaja B:n tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän heille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Lähetän päätökseni tiedoksi myös sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosastolle.

Kirjeen liitteet palautetaan ohessa.