

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan lausunto oikeusministeriölle yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutettujen yhdistämistä koskevasta arviomuistiosta (OM 1/012/2016) 10.6.2016, YVTItk 132/2016

Toiminnan sisältö

Miten mahdollinen yhdistäminen vaikuttaisi toiminnan sisältöön sekä yhdenvertaisuuden edistämistoiminnan että syrjäntäkiellon valvonnan osalta?

Aiemmin esiintyneen valtuutettujen yhdistymisen vastustamisen keskeisin peruste on ollut se, ettei naisten ja miesten tasa-arvossa ole kysymys vähemmistöjen syrjinnästä, joten sen edistämistä tai valvontaa ei pidä liittää mitenkään muihin syrjäntäperusteisiin. Samalla on pelätty, että niukasti resursoitu yhdenvertaisuuden edistäminen ja valvonta heikentäisi tasa-arvon edistämiseen ja valvontaan käytettävissä olevia resursseja.

Muissa Pohjoismaissa tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistäminen ja valvonta on yhdistetty jo vuosia sitten saman viranomaisen tehtäväksi, eikä sen ole havaittu heikentäneen sen paremmin tasa-arvon kuin yhdenvertaisuuden puolesta tehtävää työtä. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan arvion mukaan näin tuskin tulee käymään Suomessakaan, etenkin kun otetaan huomioon sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvoyksikön tasa-arvotyöhön käytettävissä olevat resurssit.

Vaikuttavuus

Miten mahdollinen yhdistäminen vaikuttaisi sekä yhdenvertaisuuden edistämistoiminnan että syrjäntäkiellon valvonnan vaikuttavuuteen?

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa, että tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen sovellettavan lainsäädännön keskeiset syrjäntäkieltoon liittyvät oikeudelliset periaatteet ovat valvonnan kannalta yhteneviä. Valtuutettujen yhdistäminen vahvistaa tasa-arvon edistämiseen ja valvontaan käytettävissä olevia resursseja. Tämä tehostaa valvontaa ja sen vaikuttavuutta.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että yhdistämisen kautta sekä tasa-arvon että yhdenvertaisuuden edistäminen ja valvonta tehostuvat, kun kummankin valtuutetun nyt erikseen käytettävissä oleva varsin monipuolinen asiantuntemus saadaan yhteiseen käyttöön.

Lisäksi Suomessa 10.6.2016 voimaan tulevan YK:n vammaisyleissopimuksen 6 artiklaan sisältyy erityisesti vammaisia naisia ja tyttöjä suojaamaan tarkoitettuja velvoitteita, joiden tehokas valvonta edellyttää, että se on keskitetty yhdelle viranomaiselle.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on valmisteltu keväällä 2016 luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain sekä tasa-arvovaltuutetusta annetun lain 2 §:n muuttamisesta. Tasa-arvolakiin lisättäisiin sovintomenettelyä koskevat säännökset niin, että tasa-arvovaltuutettu voisi ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon

aikaansaamiseksi osapuolten välillä syrjintää koskevissa asioissa ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voisi vahvistaa saavutetun sovinnon.

Lautakunta on pitänyt edellä mainittua lainmuutoshanketta tarpeellisena ja muutoinkin erittäin tervetulleena. Lautakunta kuitenkin katsoo, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutettujen yhdistämisen yhteydessä myös muut eroavaisuudet valtuutettujen valvontatoimivallassa tulee viipymättä poistaa mahdollisimman pitkälle. Valtuutetulle tulisi antaa mahdollisuus pyytää lausuntoa tasa-arvolain soveltamisesta yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalta vastaavalla tavalla kuin yhdenvertaisuuslain soveltamisesta ja valtuutetulle tulisi varata mahdollisuus tulla kuulluksi tuomioistuimen käsitellessä tasa-arvolain soveltamista koskevaa asiaa kuten yhdenvertaisuuslain soveltamista koskevaa asiaa käsiteltäessä.

Kehittäminen

Miten mahdollisen yhdistämisen myötä toimintatapoja voitaisiin kehittää erityisesti moniperusteisen syrjinnän osalta?

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo valtuutettujen yhdistämisellä olevan merkittäviä myönteisiä vaikutuksia moniperustaisen syrjinnän valvontaan, sillä hyvin usein syrjintä perustuu sekä sukupuoleen että muuhun syrjintäperusteeseen.

Asiakaslähtöisyys

Mitä mahdollisessa yhdistämisessä tulisi ottaa huomioon asiakkaiden tavoittamisen ja kansalaisten neuvonnan kannalta?

Näiltä osin yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta viittaa arviomuistion sivuilla 12-13 esitettyyn, ja katsoo yhdistämisen helpottavan kansalaisten asiointia ja tehostavan neuvontaa, kun asiakkaat voivat asioida syrjintäasioissa samassa viranomaisessa

Yleiset huomiot arviomuistiosta

Mitä muuta mahdollisessa yhdistämisessä tulisi ottaa huomioon?

Valtuutetun nimike

Valtuutetun nimikkeeksi kaavaillaan tasa-arvovaltuutettu.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta ei pidä tätä nimikettä perusteltuna perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn ja voimassa olevan lainsäädännön näkökulmasta. Nimike voisi myös helposti synnyttää epäselvyyttä uuden valtuutetun tehtävistä ja toimivallasta varsinkin ihmisten ja muiden yksityisten toimijoiden keskuudessa, koska tasa-arvovaltuutetun nimike synnyttäisi sen harhaanjohtavan vaikutelman, että uuden valtuutetun tehtävät vastaavat pääosin nykyisen tasa-arvovaltuutetun nykyisiä tehtäviä.

Lautakunta pitääkin tärkeänä sekä perustuslain yhdenvertaisuus- ja syrjäntäkieltosääntelyn että yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain tehokkaan toteutumisen kannalta, että uuden yhdenvertaisuutta edistävän valtuutetun tehtäväkenttä ymmärretään mahdollisimman laajaksi.

Lautakunta muistuttaa, että sekä perustuslain 6 §:n 1 momentissa mainitun yhdenvertaisuusperiaatteen että 6 §:n 2 momentissa säädettyjen syrjäntäkieltojen soveltamisala on sanamuodoin tasolla laajempi kuin tasa-arvo. Perustuslain esitöiden mukaan (HE 1/1998 vp, s. 78) 6 § sisältää yleisen yhdenvertaisuuslausekkeen (1 mom.), syrjäntäkiellon (2 mom.), säännöksen lasten kohtelemisesta tasa-arvoisesti yksilöinä (3 mom.) ja erityissäännöksen sukupuolten tasa-arvosta (4 mom.).

Lautakunta myös huomauttaa, ettei perustuslaki erottele erilaisten syrjäntäperusteiden välillä ja että voimassaolevaa yhdenvertaisuuslakia valmisteltaessa ja säädettyä tavoitteena oli eri syrjäntäperusteiden saaminen samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin. Tätä korostettiin myös eduskunnan lausumassa vuonna 2003, kun hallituksen edellytettiin ryhtyvän valmistelemaan esitystä ”sellaiseksi yhdenvertaisuuslainsäädännöksi, jossa lähtökohtana on suomalainen perusoikeusjärjestelmä ja kaikkien syrjäntäperusteiden asettaminen samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin” (EV 95/2003 vp).”

Lisäksi lautakunta toteaa, että Suomi poikkeaisi jatkossa merkittävästi kaikista muista Pohjoismaista sekä esimerkiksi Virossa, jos kaavailut tasa-arvovaltuutetun nimikkeestä toteutuisivat.

Ruotsissa, jossa valvottavana on kaikki syrjäntäperusteet sisältävä yksi laki, valtuutetusta käytetään nimikettä Diskrimineringsombudsman. Norjassa, jossa on valvottavana useita erillisiä lakeja, nimikkeenä on Ligestilings- og diskrimineringsombudet. Tanskassa on valvottavana erilliset lait, mutta ei valtuutettua vaan lautakunta, jonka nimike on Ligebehandlingsnævnet. Virossa on valvottavana erilliset lait ja nimike Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik (Sukupuolisen yhdenvertaisuuden ja yhdenvertaisen kohtelun valtuutettu), mutta valtuutetun verkkosivut on otsikoitu võrdõigusvolinik (yhdenvertaisuusvaltuutettu), ja nimikettä käytetään nykyään yleisesti. Kaikissa mainituissa maissa tasa-arvovaltuutettu on selvästi vanhempi instituutio.

Kaiken kaikkiaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että niin kauan kuin sukupuoleen perustuvan syrjäntän kiellosta ja sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisestä säädetään tasa-arvolaisissa ja muista syrjäntäperusteista ja yhdenvertaisuuden edistämisestä yhdenvertaisuuslaissa, uuden valtuutetun nimeäminen tasa-arvovaltuutetuksi olisi ongelmallista sekä perustuslain yhdenvertaisuus- ja syrjäntäkieltosääntelyn että yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain toteutumisen kannalta. Lisäksi se aiheuttaisi helposti merkittävää epäselvyyttä ja sekaannusta sekä valtuutetun että lautakunnan tehtävistä ja toimivallasta sekä ylipäätään vallitsevasta oikeustilasta.

Edellä esitetyistä syistä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta esittää, että uuden valtuutetun nimike olisi joko yhdenvertaisuusvaltuutettu tai yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutettu, joka olisi sopuosinnussa myös tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain soveltamisalaan kuuluvissa asioissa oikeusturvaelimenä toimivan lautakunnan nimikkeen kanssa.

Lopuksi lautakunta korostaa, että se pitää sinänsä erittäin kannatettavana pyrkiä mahdollisimman pian sellaiseen lainsäädäntöön, joka asettaa kaikki syrjintäperusteet samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin.

Lautakunta pitääkin erittäin kiireellisenä ja välttämättömänä siirtyä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolain uudistamisessa vaiheeseen, jossa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolainsäädäntö yhtenäistetään ja yhdenmukaistetaan kauttaaltaan.

Resurssit

Arviomuistion sivulla 2. todetaan, ettei yhdistämisellä ole tarkoitus puuttua olemassa oleviin resursseihin. Valtuutetulla tulee siis yhdistämisen jälkeen olla käytössään ne resurssit yhteenlaskettuna, jotka kummallakin valtuutetulla oli käytettävissä erikseen ennen yhdistämistä.