



IOK/44/2022

2.6.2022

**Viite Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta tiistai 07.06.2022 klo 12.15 / K 1/2022
vp / Asiantuntijapyyntö**

**Asia Ihmisoikeuskeskuksen kirjallinen lausunto tasa-arvovaltuutetun
kertomuksesta eduskunnalle 2022**

Ihmisoikeuskeskus kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja antaa kirjallinen asiantuntijalausunto tasa-arvovaltuutetun kertomuksesta eduskunnalle 2022.

Keskuksen 9.6.2022 julkaistavan, kansallisia perus- ja ihmisoikeustoimijoita koskevan selvityksen piiriin kuuluvat ylimpien laillisuusvalvojen ja kansallisen ihmisoikeusinstituution lisäksi erityisvaltuutetut (ml. tasa-arvovaltuutettu) sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta. Selvityksessä on pyritty tuottamaan kokonaisvaltaisesta näkökulmasta tietoa ja suosituksia kyseisten toimijoiden muodostamien rakenteiden kehittämiseksi. Ihmisoikeuskeskus käsittelee selvityksensä pohjalta tässä lausunnossa joitakin tasa-arvovaltuutetun kertomuksessa esitettyjä huomioita syrjintäkieltojen valvonnasta sekä oikeussuojan kehittämistarpeista (luku 2). Keskuksen selvitys toimitetaan ennen sen julkaisua työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle luottamuksella (lausunnon liite).

Risteävään syrjintään puuttuminen, vireillepano-oikeus lautakunnassa sekä hyvitysmahdollisuus

Tasa-arvovaltuutettu esittää kertomuksensa sivulla 23, että "[s]ukupuoleen liittyvän risteävän syrjinnän nykyisenlaista kategorista rajaamista tasa-arvovaltuutetun toimivallan ulkopuolelle tulisi tarkastella ja arvioida uudelleen." Tasa-arvovaltuutettu ei siis voi puuttua risteävään syrjintään, kun taas yhdenvertaisuusvaltuutetulle tämä on mahdollista. Myös Ihmisoikeuskeskus pitää ongelmallisena sitä, että tasa-arvovaltuutetun ja yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltuudet ovat erilaiset moniperusteisen syrjinnän eri muotoihin puuttumisessa. Tämä nousi esille muun muassa keskuksen selvitykseen kerätyissä havainnoissa. Myös yhdenvertaisuuslain arvioinnissa 2020 yhtenä haasteena tuotiin esille, että viranomaisten toimivaltuudet, jotka määrittävät

syrjintäperusteittain, vaikeuttavat moniperusteisen syrjinnän tunnistamista tai johtavat siihen, että moniperusteista syrjintää käsitellään vain osittain.¹

Oikeussuojakeinojen kehittämisen osalta tasa-arvovaltuutettu käsittelee kertomuksessaan (s.36) muun muassa haasteita, jotka liittyvät yksilöiden vireillepano-oikeuteen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa. Yhdenvertaisuuslaista poiketen tasa-arvolain nojalla ainoastaan tasa-arvovaltuutettu tai työmarkkinoiden keskusjärjestö voivat saattaa asian lautakuntaan.² Valtuutetun mukaan vireillepano-oikeuden mahdollistaminen yksilöille tekisi tasa-arvolain mukaisista oikeussuojakeinoista monimutkaisempia, koska nykyinen valvontajärjestelmä perustuu siihen, että tasa-arvovaltuutetun tulee ensisijaisesti omien toimivaltuuksiensa nojalla saada syrjivä menettely päättymään. Vasta tämän jälkeen asia voidaan viedä lautakunnan käsiteltäväksi.

Mikäli vireillepano-oikeuden laajentamista halutaan arvioida – tasa-arvovaltuutetun mainitsemat haasteet huomioiden – lähtökohtana tulee olla syrjintää kokeneen oikeussuojan vahvistaminen sekä oikeussuojakeinojen selkiyttäminen ja yhtenäistäminen, olipa kyse syrjinnästä tasa-arvolain tai yhdenvertaisuuslain perusteella. Esimerkiksi Suomen saamista kansainvälisissä suosituksissa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutettujen sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan muodostamaa toimijoiden kokonaisuutta on pidetty sekavana ja hajanaisena.³ Perustuslakivaliokunta totesi jo yhdenvertaisuuslain eduskuntakäsittelyssä vuonna 2014, että kaikkien syrjintäperusteiden osalta "[...] samanlaisia oikeussuojakeinoja koskeva tavoite jää lakiehdotuksessa merkittävältä osin saavuttamatta."⁴ Oikeusministeriön työryhmän vuoden 2015 selvityksessä perus- ja ihmisoikeustoimijoista esitettiin, että vireillepano-oikeuden laajentamista tasa-arvoasioissa harkittaisiin.⁵

Tasa-arvovaltuutettu esittää kertomuksensa yhtenä suosituksena (s. 39), että hyvitysmahdollisuuden lisäämistä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivaltuuksiin myös sukupuolisyryntää koskevissa asioissa selvitettäisiin. Ihmisoikeuskeskus yhtyy tähän suositukseen. Lautakunnan hyvitysmahdollisuus yhdenvertaisuuslain nojalla on parhaillaan tarkastelussa yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksessa, ja mikäli lautakunnan toimivaltaa laajennetaan, tulisi sama toimivaltuus ulottaa myös tasa-arvoasioihin. Muutoin hyvitysmahdollisuus lautakunnassa riippuisi siitä, onko asianosainen tullut syrjityksi esimerkiksi alkuperänsä vai sukupuolensa perusteella. Tämä johtaisi yhä suurempaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolakien oikeussuojakeinojen epäsymmetriaan. Myös tasa-arvokysymyksissä syrjintää kokeneilla tulee olla käytettävissään matalan kynnyksen vaihtoehto hyvityksen hakemiseksi. Hyvitysmahdollisuus voisi myös mahdollisesti lisätä tasa-arvovaltuutetun lautakuntaan tuomia tapauksia.

Ihmisoikeuskeskuksen mukaan edellä mainitut, tasa-arvovaltuutetun esiintuomat kehittämistarpeet ja haasteet osoittavat, että pisteittäisten arviointien ja uudistusten sijaan tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön kehittämistä tulisi vastaisuudessa tarkastella kokonaisuutena. Esimerkiksi Euroopan rasismien ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio ECRI on todennut yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelimiä koskevissa suosituksissaan, että mikäli tuo elin koostuu

¹ Yhdenvertaisuuslain arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:50, sivut 79 ja 106.

² Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986), 20 § 1 mom.

³ Ks. esim. YK:n ihmisoikeuskomitean Suomea koskevat loppupäätelmät vuodelta 2021 (CCPR/C/FIN/CO/7) sekä Euroopan neuvoston vähemmistöpuiteyleissopimuksen neuvoa-antavan komitean Suomea koskeva raportti vuodelta 2019 (ACFC/OP/V(2019)001).

⁴ PeVL 31/2014, sivu 9.

⁵ Selvitys perus- ja ihmisoikeustoimijoista. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 35/2015, sivu 60.

useammasta eri toimijasta, niiden toimivaltuuksien tulisi olla yhtenäiset, ja toimivaltuuksia tulisi käyttää koordinoitulla tavalla.⁶ Kokonaistarkastelussa olisi oikeussuojakeinojen lisäksi pohdittava keinoja moniperusteiseen ja erityisesti risteävään syrjintään puuttumisen vahvistamiseksi.

Myös syrjintää koskeva tieto on edelleen hajautunutta. Esimerkiksi yhdenvertaisuuslain arvioinnissa 2020 todettiin, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolakia valvovien viranomaisten tietoon tulee vain tiettyjä syrjintäperusteita ja elämänalueita koskevia tapauksia.⁷ Vuoden 2015 perus- ja ihmisoikeustoimijaselvityksessä tuotiin esille, että kokonaiskuva syrjinnästä jää uupumaan, koska kaikista tapauksista ei raportoida ja koska toimijat tarkastelevat eri ilmiöitä omista näkökulmistaan.⁸

Tasa-arvovaltuutetun resurssit

Tasa-arvovaltuutettu toteaa eduskuntakertomuksessaan, että valtuutetulle osoitetut resurssit sen lakisääteisten tehtävien toteuttamiseksi ovat alimitoitettut (s. 39). Ihmisoikeuskeskus katsoo, että mahdollisten uusien perus- ja ihmisoikeustoimijoiden luomisen sijaan olisikin keskityttävä olemassa olevien toimijoiden vahvistamiseen ja niiden resurssien riittävyyden turvaamiseen. Ihmisoikeuskeskuksen selvityksen perusteella esimerkiksi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutettujen resurssien rajallisuus on johtanut siihen, ettei voimavaroja ole ollut kohdistaa toivotussa määrin yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistämiseen ja edistämismittavien valvontaan, jotka kuuluvat valtuutettujen lakisääteisiin tehtäviin. Tähän myös tasa-arvovaltuutettu viittaa omien toimintamahdollisuuksiensa osalta kertomuksessa. Ihmisoikeuskeskuksen mukaan tasa-arvovaltuutetulla tulee olla riittävät voimavarat sekä puuttua syrjintään että edistää tasa-arvoa.

Sirpa Rautio
johtaja

Elina Hakala
Asiantuntija

Liite

Ihmisoikeuskeskuksen selvitys kansallisista perus- ja ihmisoikeustoimijoista

⁶ ECRI General Policy Recommendation no. 2: Equality Bodies to combat racism and intolerance at national level, sivu 5.

⁷ Yhdenvertaisuuslain arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:50, sivu 149.

⁸ Selvitys perus- ja ihmisoikeustoimijoista. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 35/2015, sivu 59.