

Asia: VN/5934/2021

Lausuntopyyntö; hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta

Tasa-arvovaltuutetulta on pyydetty lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta. Lausunto on pyydetty antamaan Lausuntopalvelussa.

Tasa-arvovaltuutetun tehtävänä on valvoa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986, jäljempänä tasa-arvolain) sukupuolisyrynnän kieltojen sekä sukupuolten tasa-arvoa koskevien edistämismääräysten noudattamista. Tasa-arvovaltuutettu myös seuraa sukupuolten tasa-arvon toteutumista yhteiskuntaelämän eri aloilla.

Tasa-arvovaltuutettu pyrkii aloittein, neuvoin ja ohjein edistämään tasa-arvolain tarkoituksen toteutumista sekä antaa tietoa tasa-arvolainsäädännöstä ja sen soveltamiskäytännöstä.

Tasa-arvovaltuutettu tarkastelee otsikossa mainittua hallituksen esitystä toimivaltansa mukaisesti sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta.

Ehdotetut muutokset poliisin hallinnosta annettuun lakiin

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poliisin hallinnosta annettua lakia lisäämällä lakiin säännökset suojelupoliisin, tiettyjen keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin virkojen täytöstä. Esityksen mukaan

suojelupoliisin virka tai virkasuhde voitaisiin täyttää sitä haettavaksi julistamatta, kun tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttää. Keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin virkojen ja virkasuhteiden osalta voitaisiin menetellä vastaavasti tietyissä tarkasti rajatuissa tehtävissä. Esityksen mukaan julkinen hakumenettely säilyisi kuitenkin edelleen pääsääntönä myös suojelupoliisissa, keskusrikospoliisissa ja paikallispoliisissa.

Esityksen mukaan tavoitteena on mahdollistaa myös virkojen ja virkasuhteiden julkisen täyttömenettelyn lisäksi ei-julkinen menettely. Tällä viitataan esitykseen sisältyviin ehdotuksiin, joiden mukaan virkaa tai virkasuhdetta hakeneiden henkilöiden ja siihen nimitetyn henkilön tunnistetiedot voitaisiin jättää ilmoittamatta tiedon pyytäjälle sellaisissa julkisissa viran ja virkasuhteiden täytöissä, joissa virka olisi voitu täyttää haettavaksi julistamatta. Muut viran ja virkasuhteen täyttöä koskevat tiedot, kuten täytettävänä ollut virka, päätöksen tehnyt viranomais ja nimityspäivä annettaisiin kuitenkin aina tiedon pyytäjälle.

Hallituksen esitysluonnoksessa on käsitelty muun muassa rekrytointimenettelyä valtion virkamieslain (750/1994) sekä viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) näkökulmista. Hallituksen esitysluonnoksessa on viittauksia myös tasa-arvolakiin ja siinä säädettyihin oikeussuojakeinoihin, mutta niiden käsittely on jäänyt pintapuoliseksi. Esimerkiksi luonnoksen sivulla 14 mainitaan, että julkisessa hakumenettelyssä hakijalla olisi käytettävissään tasa-arvolaisissa säädetty oikeussuojakeinot ja mahdollisuus saada taloudellista hyvitystä. Lisäksi esitysluonnoksessa mainitaan, etteivät tasa-arvoa koskevat kysymykset tulisi arvioitavaksi nimityksissä, joissa virka täytettäisiin haettavaksi julistamatta, koska näissä nimityksissä ei olisi muita asianosaisia kuin nimitetty.

Esitysluonnoksessa on käsitelty myös nimityspäätöksiin liittyvää valitusoikeutta. Tähän liittyen esityksessä ehdotetaan, että julkisessa hakumenettelyssä suojelupoliisi, keskusrikospoliisi ja paikallispoliisi voisivat olla antamatta tiedot virkaan tai virkasuhteeseen nimitetyn tunnistetiedoista, kuten nimestä. Esitysluonnoksessa todetaan, että valitusoikeuden käyttämistä varten tiedot annettaisiin pyydetessä asianosaisille pseudonimisoidusti.

Tasa-arvovaltuutettu pitää edellä mainittuja ehdotuksia tasa-arvolain kannalta ongelmallisina jäljempänä todetuista syistä.

Perustuslain ja tasa-arvolain säännöksistä

Perustuslain ja tasa-arvolain syrjintäkiellot

Perustuslain 6 § sisältää yleisen syrjintäkiellon. Sen mukaan eri asemaan asettaminen muun muassa sukupuolen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella on kiellettyä. Pykälän 4 momentin mukaan sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Tasa-arvolain 7 §:ssä kielletään välitön ja välillinen syrjintä sukupuolen perusteella. Välittömällä syrjinnällä tarkoitetaan tasa-arvolaisissa muun muassa naisten ja miesten asettamista eri asemaan sukupuolen perusteella. Välillistä sukupuoleen perustuvaa syrjintää on eri asemaan asettaminen muun muassa sellaisen säännöksen, perusteen tai käytännön nojalla, joka vaikuttaa sukupuoleen nähden neutraalilta, mutta jonka vaikutuksesta henkilöt voivat tosiasiallisesti joutua epäedulliseen asemaan sukupuolen perusteella.

Tasa-arvolain 8 §:ään sisältyy työelämää koskeva syrjinnän erityiskielto. Työnantajan menettelyä on pidettävä kiellettyinä syrjintänä, jos työnantaja työhön ottaessaan taikka tehtävään valitessaan syrjäyttää henkilön, joka on ansioituneempi kuin valituksi tullut toista sukupuolta oleva henkilö, jollei työnantajan menettely ole johtunut muusta, hyväksyttävästä seikasta kuin sukupuolesta taikka jollei menettelyyn ole työn tai tehtävän laadusta johtuvaa painavaa ja hyväksyttävää syytä. Tasa-arvolain 8 § kieltää syrjinnän myös palkkauksessa ja muissa palvelussuhteen ehdoissa, johtamisessa, työtehtävien jakamisessa ja työolojen järjestämisessä.

Tässä lausunnossa tasa-arvovaltuutettu keskittyy arvioimaan lakiehdotusta erityisesti tasa-arvolain 8 §:n 1 mom. 1 kohdan kieltämän työhönottosyrjinnän näkökulmasta. Työhönotolla ja tehtävään ottamisella tarkoitetaan laissa palvelus-, työ- tai virkasuhteen synnyttäviä toimia. Tasa-arvolain esitöiden (HE 57/1985 vp., s. 17–18) mukaan työhönotolla ja tehtävään ottamisella tarkoitetaan muun muassa työsopimuksen tai palvelussuhteen muutoksia. Näitä ovat esimerkiksi työntekijän määrääminen väliaikaisesti hoitamaan toista tehtävää sekä erilaiset sijaisuusjärjestelyt. Lain esitöiden nimenomaisen maininnan mukaan kielletty työhönottosyrjintä ulottuu tilanteisiin, joissa työpaikka täytetään ilman hakumenettelyä.

Myös oikeuskirjallisuudessa on käsitelty kysymystä siitä, kuka voi vedota tasa-arvolain syrjintäsäännöksiin. Pääsäännön mukaan syrjintäsäännöksiin voi vedota menestyksekkäästi vain henkilö, joka on ollut mukana valintatilanteessa. Useimmiten tällä tarkoitetaan tilannetta, jossa henkilö on hakenut haettavana olevaa tehtävää. Valintatilannetta edeltäville toimenpiteille tai tahdonilmaisuille asetettavat vaatimukset kuitenkin vaihtelevat. Tehtävään valittaessa voi riittää, että henkilö on ilmoittanut olevansa tehtävästä kiinnostunut (Ahtela ym. 2006: Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus, s. 76). Täytettäessä työpaikka ilman hakumenettelyä, on syrjäytetyn näytettävä tuoneensa työnantajalle selvästi ilmi halukkuutensa asianomaiseen tehtävään.

Edellä sanotun perusteella hallituksen esitysluonnossa esitetty näkemys siitä, että ”tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta koskevat kysymykset tule arvioitaviksi, koska nimityksissä, joissa virka täytettäisiin

lain nojalla haettavaksi julistamatta, ei olisi muita asianosaisia kuin nimitetty henkilö”, ei vastaa tasa-arvolaisissa säädettyä ja sen vakiintunutta tulkintaa.

Tasa-arvolain tarkoittama syrjintäoletta syntyy työhönottotilanteissa, jos syrjintää epäilevä työnhakija voi osoittaa olleensa tehtävään ansioituneempi kuin siihen valittu toista sukupuolta oleva henkilö. Jotta työnantaja voi kumota syrjintäolettan, on hänen osoitettava, että menettelylle on ollut jokin muu, hyväksyttävä syy kuin sukupuoli. Jollei työnantaja pysty osoittamaan tällaista syytä toteen, valintaa pidetään tasa-arvolain vastaisena. Ollakseen syrjivää työnantajan menettelyltä ei edellytetä tahallisuutta tai tuottamuksellisuutta eikä sitä, että se olisi toteutettu syrjivässä tarkoituksessa.

Tasa-arvolaille ei pyritä rajoittamaan työnantajan oikeutta valita tehtävään parhaaksi katsomansa henkilö, vaan estämään valinnan määräytyminen työnhakijan tai tehtävään kiinnostuksensa ilmaiseen henkilön sukupuolen perusteella. Työnantajalla on oikeus tehdä kannaltaan tarkoituksenmukaisin valinta. Valinta tulee kuitenkin pystyä perustelemaan tehtävän menestyksellisen hoidon asettamien vaatimusten näkökulmasta.

Tasa-arvolaki velvoittaa työnantajan tekemään ansiovertailun, kun vaihtoehtoina tehtävään valittavaksi on molempia sukupuolia olevia ehdokkaita. Tasa-arvolain tarkoituksena ei ole muuttaa ansiovertailussa hyväksytyjä tai yleisesti käytettyjä tapoja tai käytäntöjä, kunhan ne eivät syrji ketään sukupuolen perusteella.

On hyvä huomata myös se, että tasa-arvolain 10 §:n mukaan syrjintää epäilevällä on oikeus pyytää työnantajalta selvitystä työnantajan noudattamista valintaperusteista, valituksi tulleen koulutuksesta, työ- ja muusta kokemuksesta sekä muista valintaan vaikuttaneista, selvästi osoitettavissa olevista seikoista. Selvityksen tarkoituksena on auttaa syrjintää epäilevää arvioimaan, onko hänen perusteltua saattaa asia tasa-arvovaltuutetun tai tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Koska hallituksen esitysluonnoksessa ei ole tarkasteltu tasa-arvolain kieltämää työhönottosyrjintää, siinä ei ole otettu kantaa ansiovertailun tekemiseen tilanteessa, jossa nimetyn tai muiden tehtävää hakeneiden tunnistetiedot halutaan salata. Luonnoksessa ei myöskään ole tarkasteltu, miten tai millaisena syrjintää epäilevälle annettaisiin näissä tilanteissa tasa-arvolain 10 §:n mukainen selvitys.

Tasa-arvovaltuutettu pitää tärkeänä, että esitysluonnoksella ei kavenneta syrjintää epäilevän käytettävissä olevia oikeussuojakeinoja ja mahdollisuutta hyvitykseen. Työhönottosyrjintää epäilevällä, tasa-arvolakia valvovilla viranomaisilla sekä tasa-arvolain mukaista hyvitystä käsittelevillä tuomioistuimilla tulee asiaa arvioidessa olla käytettävissään vähintään nimitetyn ja syrjintää epäilevän sukupuoli, näiden ansiot ja arviot näiden soveltuvuudesta tehtävään. Hallituksen esityksen mahdollisessa jatkovalmistelussa on etsittävä tähän sellaiset menettelytavat, joilla varmistetaan myös tasa-arvolain säännösten noudattaminen.

Tasa-arvon edistäminen lainsäädännössä

Perustuslain 6 § edellyttää, että sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteis-kunnallisessa toiminnassa ja työelämässä.

Tasa-arvolain 4 §:ssä säädetään viranomaisen yleisestä velvollisuudesta edistää tasa-arvoa kaikessa toiminnassaan. Hallintoa on kehitettävä siten, että tasa-arvon huomioon ottamista varten luodaan ja vakiinnutetaan tarpeelliset menettelyt ja käytännöt. Erityisesti veloitetaan muuttamaan niitä olosuhteita, jotka estävät tasa-arvon toteutumista. Tasa-arvon toteutumista edistetään viranomaistoiminnassa muun muassa valtavirtaistamisella. Tämän mukaisesti toimenpiteiden suunnittelussa, valmistelussa, toteutuksessa ja seurassa otetaan huomioon niiden seuraukset naisiin ja miehiin.

Tasa-arvolain 6 § velvoittaa jokaisen työnantajan edistämään sukupuolten tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti. Tasa-arvolain mukaan työnantajan tulee toimia muun muassa siten, että avoinna oleviin tehtäviin hakeutuisi sekä naisia että miehiä. Lisäksi työnantajan tulee edistää naisten ja miesten tasapuolista sijoittumista eri tehtäviin sekä luoda heille yhtäläiset mahdollisuudet uralla etenemiseen sekä kehittää työoloja sellaisiksi, että ne soveltuvat sekä naisille että miehille.

Tasa-arvolaissa säädetään myös toimenpiteistä tasa-arvon edistämiseksi työelämässä. Tasa-arvolain 6 a § velvoittaa vähintään 30 työntekijään työllistävän työnantajan laatimaan vähintään joka toinen vuosi tasa-arvosuunnitelman. Tasa-arvosuunnitelman tulee sisältää selvitys työpaikan tasa-arvotilanteesta – ml. palkkakartoitus sekä selvitys naisten ja miesten sijoittumisesta eri tehtäviin – tarpeelliset toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi sekä aiemman suunnitelman tulosten arviointi.

Tasa-arvovaltuutetun käsityksen mukaan enemmistö poliisikoulutuksen saaneista henkilöistä on edelleen miehiä. Vaikka naisten määrä poliisissa on noussut viime vuosina, lienee poliisikoulutuksen saaneiden naisten osuus poliisin koko henkilöstöstä vain noin 20 prosenttia. Tämän vuoksi esitysluonnoksessa olisi ollut syytä arvioida, miten esitys toteuttaa ja edistää sukupuolten tasa-arvoa. Myös ehdotettuja säännöksiä olisi syytä arvioida ottaen huomioon tämä näkökulma ja edellä mainitut lainsäädännökset. Sinänsä on hyvä, että hallituksen esitysluonnoksessa mainitaan tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusnäkökulmien edistämisen kannalta merkityksellisinä suojelupoliisin ja muun poliisin kyseisiä asioita koskevat suunnitelmat ja niiden tehokas täytäntöönpano.

Maarianvaara Jukka
Tasa-arvovaltuutettu

Janas Pirkko
Tasa-arvovaltuutetun toimisto