

Työryhmäkuuleminen / Erityisvaltuutettujen tehtävien ja päällekkäisyyksien selvittäminen

Ihmisoikeusliitto kiittää kutsusta tulla kuultavaksi koskien erityisvaltuutettujen tehtävien kehittämistä. Yleisenä ihmisoikeusjärjestönä kiinnitämme huomiota erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen ja ihmisten oikeussuojan turvaamisen näkökulmaan.

Keskeiset huomiot, jotka avaamme tarkemmin alla:

1. Erityisvaltuutettujen tehtävien tarkastelun ja uudistamisen tavoitteena tulee olla turvata niiden kyky toteuttaa rooliaan Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden sekä kansallisessa lainsäädännössä määriteltyjen tehtäviensä toimeenpanossa.
2. On huolehdittava, ettei tehostamisen nimissä tosiasiallisesti heikennetä toimintaa ja sen vaikuttavuutta.
3. Erityisvaltuutettujen tehtävien kehittämisessä ratkaisu tulee määrittää arvioimalla erilaisten vaihtoehtojen konkreettisia etuja ja heikkouksia. Yhdistämisen ei tule olla itse tarkoitus.
4. Ihmisoikeusliitto on huolissaan ihmisoikeuksien turvaamisen kannalta keskeisten instituutioiden heikentymisestä Suomessa ja kansainvälisesti. Kaiken uudistamisen keskiössä tulee olla riittävien resurssien turvaaminen, jotta oikeussuojan saavuttavuus ei heikkene.



1. Erityisvaltuutettujen tehtävien tarkastelun ja uudistamisen tavoitteena tulee olla turvata niiden kyky toteuttaa rooliaan Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden sekä kansallisessa lainsäädännössä määriteltyjen tehtäviensä toimeenpanossa.

Erityisvaltuutettujen instituutiot on luotu toimeenpanemaan julkisen vallan velvoitetta turvata perus- ja ihmisoikeuksien, ml. yhdenvertaisuuden toteutumista Suomessa. Kuten asettamispäätöksessä todetaan, sitovat Suomea kansainväliset velvoitteet ja EU-lainsäätö, jotka edellyttävät itsenäisten yhdenvertaisuuselinten tai -elimen perustamista. Ne eivät määrittele varsinaista järjestämistapaa vaan se on perustunut enemmän kansallisen lainsäädännön kehitykseen. Suomi saa yhtä toistuvasti kansainvälisiltä ihmisoikeusvalvontaelimiltä suosituksia ihmisoikeuksien valvonnan ja edistämisen kehittämisessä. Suomen tulee huomioida nämä suositukset ja tavoitella erityisvaltuutettujen työn vaikuttavuuden vahvistamista sitoumustensa mukaisesti.

Ihmisoikeusliitto katsoo, että **valtuutettujen roolin kehittämisen lähtökohtana tulee olla niiden roolin turvaaminen matalan kynnyksen oikeussuojaa antavina valvontaviranomaisina, sekä niiden laajempi tehtävä ihmisoikeuksien edistämässä sekä lakisääteiset erityistehtävät. Olennaista on turvata oikeussuojan tosiasiallinen saavutettavuuden ja työn vaikuttavuuden vahvistamisen edellyttämät resurssit.**

Tämä on erityisen tärkeää huomioon ottaen valtuutettujen lakisääteisten tehtävien laajuus ja lisääntyminen, sekä syrjintäyhteydenottojen lisääntymisen elleijopa moninkertaistuminen viime vuosina. Ihmisoikeusliiton käsityksen mukaan tällä hetkellä ongelmana on ennemminkin se, ette nykyisillä resursseilla ihmisten oikeussuoja ei ole tosiasiallisesti saavutettavaa, sillä valtuutetut joutuvat tarjoamaan ei-oota. Ihmisoikeusliitto saa paljon yhteydenottoja ihmisiltä, jotka kertovat jo kääntyneensä erityisvaltuutetun puoleen mutta jääneensä ilman apua, tai kokevansa asiassa kestäneen kohtuuttoman kauan. Huolestamme liittyäkin ennen muuta nykyisten resurssien riittävyteen.

2. On huolehdittava, ettei tehostamisen nimissä tosiasiallisesti heikennetä toimintaa ja sen vaikuttavuutta oikeussuojan näkökulmasta.

Työn tehostamisen tavoite on ajatuksena kannatettava. Se voi tarkoittaa joko sitä, että pienemmillä resursseilla pystytään saamaan samat tulokset ja vaikutukset kuin aiemmin. Tai että samoilla resursseilla saadaan paremmat vaikutukset. Muussa tapauksessa kyse olisi yksinkertaisesti heikentämisestä, ei tehostamisesta.



Ihmisoikeusliiton kokemuksen perusteella valtuutettujen työ on nykyisellään jo varsin tehokasta ottaen huomioon valtuutettujen useat erilaiset lakisäänteiset sekä julkisen vallan perustuslaista, EU-oikeudesta ja kansainvälisestä oikeudesta nousevat tehtävät. Meille ei ole syntynyt käsitystä löysistä resursseista, joita valtuutetut yhdistämällä voidaan välttämättä säästää. Oikeushallinnon erityisviranomaiset -viraston kautta voidaan ymmärtääksemme tehdä merkittävää hallinnollista tehostamista.

3. Erityisvaltuutettujen tehtävien kehittämisessä ratkaisu tulee määrittää arvioimalla erilaisten vaihtoehtojen konkreettisia etuja ja heikkouksia. Yhdistämisen ei tule olla itse tarkoitus.

Työryhmän asettamismuistiossa puhutaan toiminnan kehittämisestä, mutta se, mitä tällä tarkoitetaan jää epäselväksi. Esiin nousee resurssien käytön tehostaminen päällekkäisyyksiä poistamalla ja synergioita lisäämällä. Lisäksi mainitaan vaikuttavuuden lisääminen ja eri syrjäntäperusteiden käsittelyn yhdenmukaistaminen siten, että matalan kynnyksen oikeussuojaa saa kaikilla syrjäntäperusteilla yhdeltä viranomaiselta. Työryhmän tehtäväksi annetaan myös ehdotuksen tekeminen valtuutettujen yhdistämisen tavasta, mikä antaa vaikutelman että päätös yhdistämisestä olisi mahdollisesti jo tehty.

Ihmisoikeusliitto pitää erittäin kannatettavana tasa-arvovaltuutetun ja yhdenvertaisuusvaltuutetun sekä vanhusasiavaltuutetun laajempaa yhteistyötä. Yhdistämisen ei nähdäksemme tule olla itse tarkoitus, sillä sen tarkoituksenmukaisuus suhteessa muihin vaihtoehtoihin riippuu siitä, mitä konkreettisia etuja ja heikennyksiä se tarkoittaisi ihmisoikeuksien, erityisesti syrjimättömyyden toteutumisen näkökulmasta. Näitä on arvioitava työn vaikuttavuuden ja lakisäänteisten tehtävien täyttämisen kannalta - ellei lainsäädäntöä olla avaamassa. Päätösten ei tule perustua abstrakteihin oletuksiin, vaan konkreettisiin arvioihin ongelmakohtista ja niiden ratkaisuista, sekä näihin liittyvistä riskeistä.

Oikeussuojan saavutettavuus

Oikeudenhaltijoiden näkökulmasta valtuutettujen yhdistämisellä voisi olla positiivisia vaikutuksia tiedonsaantiin ja sitä kautta oikeussuojan saavutettavuuden lisääntymiseen liittyen. Ihmisoikeusliiton työstä saadun kokemuksen, ml. yksityishenkilöiden yhteydenottojen perusteella ihmisillä on paljon epätietoisuutta yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon käsitteiden oikeudellisista eroista, niitä koskevasta lainsäädännöstä ja siitä, minkä toimijan puoleen missäkin tilanteessa tulisi kääntyä, ja mitkä toimivaltuudet kullakin on. Ikävä kyllä heikointa tietämys on usein juuri niillä ihmisillä ja yhteisöillä, joiden oikeudet toteutuvat heikoimmin, ja jotka ovat erityisen haavoittuvaisia syrjinnälle.

Ihmisoikeuksien edistämisen velvoite tarkoittaa tietoisuuden kasvattamista ja raportointikynnyksen madaltamista, jotta pääsy oikeuksiin toteutuisi yhdenvertaisella tavalla. Ihmisoikeusliiton mielestä



valtuutettujen tehtävien yhdistäminen voi sekä vahvistaa että heikentää ihmisten ymmärrystä oikeuksistaan ja oikeussuojakeinoista.

Tuntuu maalaisjärjen mukaiselta, että yhden viranomaisen tehtävä on helpompi ymmärtää. Toisaalta Ihmisoikeusliiton oman työn ja saamiemme yhteenottojen perusteella tuntumamme on se, että tasa-arvovaltuutetun ”brändi” ja sen rooli sukupuoleen perustuvan syrjinnän kysymyksissä on suhteellisen hyvin tunnettu. Sen katoaminen valtuutettujen yhdistymisessä voisi merkitä askelta taaksepäin ja vaikeuttaa syrjintää kokeneiden ihmisten tosiasiallista pääsyä oikeussuojakeinojen piiriin.

Ihmisoikeusliitto saa huomattavan määrän yhteydenottoja muihin syrjintäperusteisiin liittyen, ja vaikutelmamme onkin se, että tietoisuus niihin liittyvästä lainsäädännöstä ja vastuutahoista on vähäisempi. Kokemuksemme mukaan esimerkiksi vammaisuuteen, terveydentilaan tai ikään liittyvien syrjintäperusteiden osalta oikeuksiin pääsyä heikentää tiedon puute tahoista ja niiden vastuista. Haluamme kuitenkin korostaa, että tämä perustuu meidän käytännön kokemukseemme, ei tutkittuun tietoon. Taustalla voi olla muitakin syitä.

Ihmisten oikeuksiin pääsyn kannalta olisi hyvä, että apua ja pääsy matalan kynnyksen oikeussuojan piiriin olisi saatavilla yhdeltä luukulta. On kuitenkin arvioitava, onko erillisvaltuutettujen yhdistäminen tehokkain keino tämän toteuttamiseksi. Oikeuksiin pääsyä voitaisiin edistää kehittämällä yhteistä palvelua, joista kantelut ja muun avunpyynnöt ohjautuvat oikeiden asiantuntijoille ja valtuutettujen ratkaistaviksi.

Sisällöllisiä synergiaetuja voitaisiin mahdollisesti saada moniperusteisen syrjinnän käsittelyn osalta. Työelämän syrjinnän osalta tilanne on muuttunut, kun yhdenvertaisuuslain uudistuksessa 2022 annettiin myös yhdenvertaisuusvaltuutetulle valtuudet työelämän syrjintään liittyvissä yksittäistapauksissa. Tämä avaa sinänsä mahdollisuuksia ja tarveakin yhteistyölle. Toisaalta asia Ihmisoikeusliiton ymmärryksen mukaan toimii ihan hyvin. Käytännössä syrjintätapausten selvittämisessä aikaa vie tapahtumien ja roolien selvittäminen, mihin valtuutettujen yhdistäminen ei oletettavasti vaikuttaisi olennaisesti.

Ihmisoikeuksien edistäminen

Toisaalta valtuutettujen yhdistäminen voisi nähdäksemme tuoda synergioita ihmisoikeuksien kokonaisvaltaisen edistämisen työssä ja syrjinnän erilaisen muotojen välisten yhteyksien esiin tuomisessa. Yhdellä suulla puhumisesta voisi olla hyötyä vaikkapa vihapuheen vastaisessa työssä. Yhden toimijan näkyvyys ja tunnettuus saattaisi muodostua vahvemaksi. Toisaalta tämä ei nähdäksemme olisi automaattinen seuraus instituutioiden yhdistämisestä, vaan se edellyttäisi joka tapauksessa resursseja aktiiviseen viestintätööhön jne. Nähdäksemme vastaavia synergioita on mahdollista saavuttaa myös yhteistyöllä, jota on toki kehitettykin.

Ihmisoikeuksien edistämisen saralla oleellisia synergioita voisi löytyä valtuutettujen yhdistämisessä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmien laatimiseen liittyvässä tiedotus- ja neuvontatyössä. Mutta kuten



edellä, ei mielestämme ole mahdollista suoraan sanoa, että tämä synergia ei ole toteutettavissa (tai jo toteudu) muillakin keinoin, ts. että se edellyttäisi toimistojen yhdistämistä. Vanhusasiavaltuutetun toimenkuva on erilainen, eikä tämä koske sen roolia.

Päällekkäisyys ja tehostaminen

Tietynasteinen päällekkäisyys tai ennemminkin rinnakkaisuus johtuu erillisestä lainsäädännöstä, eikä se nähdäksemme poistu yhdistämällä valtuutettujen tehtävät. Lisäksi valtuutetuilla on erityistehtäviä, jotka ovat selkeästi toisistaan erillisiä ja edellyttävät erillisiä resursseja. Yhdenvertaisuusvaltuutetulle kuuluu ulkomaalaisten maasta poistamisen valvonta ja toiminta kansallisena ihmiskaupparaportoijana, sekä naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana. Esimerkiksi joulukuussa 2024 Suomi sai GREVIO:lta kehotuksen varmistaa riittävät henkilöstö- ja rahoitusresurssit naisiin kohdistuvan väkivallan vastaiselle työlle. Myös erilaisiin syrjintäperusteisiin liittyvä erikoisosaaminen ja asiantuntemuksen väheneminen olisi työn tehostamisen tavoitteen kannalta päinvastainen. Esim. romaniväestön, saamelaisväestön, vammaisten henkilöiden kokemaa syrjintää.

Tasa-arvo valtuutetun osalta on huomattava sen lähes 40 vuoden historia sukupuoleen perustuvan syrjinnän vastaisessa työssä ja työelämän yksittäistapauksien hoitamisen kautta hankittu vankka asema suomalaisessa yhteiskunnassa. Viimevuosien kehitys työelämään, varhaiskasvatukseen ja perhevapaisiin liittyvässä lainsäädännössä osoittaa, että sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen vaatii edelleen korkean profiilin toimijan. Valtuutettujen yhdistämistä seuraava kentän laajentuminen voisi viedä huomiota tältä tärkeältä työltä, mikäli samalla oltaisiin vähentämässä resursseja. Vastaava tilanne on vanhusasiavaltuutetun osalta, joka perustettiin vain muutama vuosi sitten turvaamaan ikääntyneiden aseman riittävä huomioiminen.

4. Ihmisoikeusliitto on huolissaan ihmisoikeuksien turvaamisen kannalta keskeisten instituutioiden heikentymisestä Suomessa ja kansainvälisesti. Kaiken uudistamisen keskiössä tulee olla riittävien resurssien turvaaminen, jotta oikeussuojan saavuttavuus ei heikkene.

Keskeistä on, että erityisvaltuutettujen työn vaikuttavuus on pitkälti kiinni heidän käytettävissä olevista henkilöresursseista. Arviomuistion 2016 kansainvälisen vertailun mukaan valtuutettujen henkilöstöresurssit olivat Suomessa väkilukuun suhteutettuna huomattavasti verrokkimaita jäljessä.

Ihmisoikeusliiton mielestä resurssien riittävyden turvaaminen on valtuutettujen työn kehittämisessä minimivaatimus ja niitä olisi pikemminkin tarvetta lisätä. Samoin tulisi ennemminkin pohtia oikeussuojakeinojen oikeudellisen sitovuuden vahvistamista, esim. yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan mahdollisuus määrätä hyvitystä. Tehostaminen voisi lisätä vaikuttavuutta, mutta ainoastaan siinä tapauksessa, ettei nykyistä resurssien tasoa lasketa. Yhdistämisen etua on mietittävä konkreettisesti, ja samalla tulee käsitellä siihen mahdollisesti liittyviä riskejä. Valtuutettujen henkilöstöllä on varmasti syvällistä



näkemyistä siitä missä ongelmakohtia on ja miten niitä voidaan ratkaista. Ymmärtääksemme yhteistyön muotoja on lisätty viime vuosina.

Ihmisoikeusliitto on huolissaan ihmisoikeuksien turvaamisen kannalta keskeisten instituutioiden heikentymisestä Suomessa ja kansainvälisesti. Erityisen suurta huolta herättää viimeaikainen kehitys. Lukuisissa lakiesityksissä on yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa ja ihmisoikeuksia laajemminkin huomioitu riittämättömällä tavalla. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia on tehty erittäin vaihtelevasti ja osin luokattoman heikosti.

