

## **Oikeusministeriön erityisvaltuutettujen tehtävät -työryhmän (VN/25256/2024) asiantuntijakuuleminen 3.12.2024**

Juhani Kortteinen, pääsihteeri, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta

Työryhmän asettamispäätöksen mukaan oikeusministeriö on päättänyt asettaa työryhmän selvittämään yhdenvertaisuusvaltuutetun ja tasa-arvo-valtuutetun tehtävien kehittämistä sekä yhdistämistä. Samalla tarkastellaan vanhusasiavaltuutetun tehtäviä ja asemaa. Tavoitteena on valtuutettujen työn tehostaminen sekä matalan kynnyksen oikeussuojakeinojen saavutettavuuden parantaminen.

### **Tavoitteena syrjintäperusteneutraali lainsäädäntö**

Perustuslain (731/1999) 6 §:n 1 momentissa mainitun yhdenvertaisuusperiaatteen että 6 §:n 2 momentissa säädettyjen syrjintäkieltojen soveltamisala on sanamuodon tasolla laajempi kuin tasa-arvon käsite. Perustuslain esitöiden mukaan (HE 1/1998 vp, s. 78) 6 § sisältää yleisen yhdenvertaisuuslausekkeen (1 mom.), syrjintäkiellon (2 mom.), säännöksen lasten kohtelemisesta tasa-arvoisesti yksilöinä (3 mom.) ja erityissäännöksen sukupuolten tasa-arvosta (4 mom.). Perustuslaki ei siis erottele erilaisten syrjintäperusteiden välillä, vaikka lainsäädännössä on useita perusteettomia erotteluita, jotka johtuvat ennen muuta siitä, että tasa-arvolaisissa ja yhdenvertaisuuslaisissa on huomattavia eroja niin yksilön oikeusturvan kuin monen muunkin seikan suhteen.

Yhdenvertaisuuslakia valmisteltaessa ja säädettäessä tavoitteena oli eri syrjintäperusteiden 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 syrjintäperusteiden asettaminen samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin” (EV 95/2003 vp).”

Kahden vuosikymmenen jälkeenkin tuosta eduskunnan asettamasta tavoitteesta ollaan edelleen hyvin kaukana. Nykyisin voimassa olevaa yhdenvertaisuuslakia (1325/2014) säädettäessä perustuslakivaliokunta tunnisti ehdotetussa laissa useita ongelmia, jotka liittyivät juuri tasa-arvolain (609/1986) ja yhdenvertaisuuslain eroavaisuuksista johtuviin perusteettomiin syrjintäperusteesta aiheutuviin erotteluihin (PeVL 31/2014 vp - HE 19/2014 vp, 22.10.2014). Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta yhtyi perustuslakivaliokunnan huoleen valvonnan yhtenäisyyden turvaamisesta. (TyVM 11/2014 vp — HE 19/2014 vp, HE 111/2014 vp.)

Muutama askel kohti edellä mainittua eduskunnan jo vuonna 2003 asettamaa tavoitetta on saatu aikaiseksi, kun tasa-arvolakiin lisättiin vuonna 2016 mahdollisuus sovinnon vahvistamiseen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa tasa-arvolain soveltamisalalla ja tasa-arvovaltuutetun toimivaltuuksiin lisättiin mahdollisuus ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi osapuolten välillä. Lisäksi yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksella yhdenvertaisuusvaltuutetulle lisättiin vuonna 2023 työelämäkysymyksiä koskeva toimivalta.

Kuitenkin merkittävä osa perustuslakivaliokunnan toteamista ongelmakohtista odottaa edelleen korjaamista. Näistä mainittakoon tässä yhteydessä mahdollisuus käsitellä hyvitysasiat ensi asteena yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalta puuttuva

toimivalta työelämäasioissa yhdenvertaisuuslain soveltamisalalla, yksilöltä puuttuva mahdollisuus saattaa asioita vireille yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa tasa-arvolain soveltamisalalla ja yhdenvertaisuuslain 15 §:stä puuttuva tasa-arvolakia vastaava työnantajan velvollisuus selvityksen antamiseen kaikkia syrjintäperusteita koskien.

Suomen erikoiseen syrjintäperusteittain erottelevaan lainsäädäntöön ovat kiinnittäneet huomiota myös kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumista valvovat toimielimet. Esimerkiksi YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia valvova komitea totesi Suomen määräaikaisraportoinnin yhteydessä 1.4.2021 antamissaan suosituksissa, että Suomen tulee tarkistaa yhdenvertaisuuslakia niin, että yhdenvertaisuusvaltuutetulla ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla on toimivalta valvoa kaikkea yhdenvertaisuuslaissa kiellettyä syrjintää. (Concluding observations on the seventh periodic report of Finland, 1.4.2021, CCPR/C/FIN/CO/7, kpl.12. ja 13.)

Voidaankin sanoa, että voimassa oleva lainsäädäntö itsessään asettaa syrjintäperusteesta riippuen joitakin ihmisryhmiä heikompaan asemaan muihin verrattuna.

On siis kiireellistä ja välttämätöntä siirtyä lainsäädännön uudistamisessa vaiheeseen, jossa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolainsäädäntö yhtenäistetään ja yhdenmukaistetaan kauttaaltaan.

Selvyyden vuoksi on syytä todeta, että syrjintäperusteneutraalius ei merkitse sitä, ettei ihmisiä voi kohdella erilaisissa tilanteissa eri lailla, vaan erilaisuuden ja niistä seuraavien erilaisten tarpeiden huomioon ottamatta jättäminen voi sekin olla kiellettyä syrjintää (ks. esim. *Lárusson v. Islanti*, EIT 31.5.2022, asia 23077/19, kpl. 56).

Pohdittaessa oikeusministeriön hallinnonalalla toimivien erityisvaltuutettujen tehtäviä, niiden tehtävien ja toiminnan suuntaamisen lähtökohtana tulisi olla eteneminen kohti syrjintäperusteneutraalia lainsäädäntöä ja sen mukaisia organisatorisia järjestelyjä.

### **Eräitä nykyisten erityisvaltuutettujen ominaispiirteitä**

Kun selvityksen piiriin kuuluu myös vanhusasiavaltuutetun tehtävien ja aseman tarkastelu, on syytä todeta, että vanhusasiavaltuutetun toimivalta ja tehtävät eroavat oleellisesti yhdenvertaisuusvaltuutetun ja tasa-arvovaltuutetun toimivallasta ja tehtävistä. Toisin kuin vanhusasiavaltuutettu, yhdenvertaisuusvaltuutettu ja tasa-arvovaltuutettu ovat valvontaviranomaisia jotka käsittelevät ja voivat ryhtyä toimenpiteisiin yksittäisissä tilanteissa. Tässä suhteessa vanhusasiavaltuutettu vertautuu lähinnä lapsiasiavaltuutettuun. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviin on liitetty myös monia sellaisia toimintoja, jotka eivät suoranaisesti liity valtuutetun ydintehtäviin. Valtuutetun resursseista merkittävä osa menee näiden muiden tehtävien hoitamiseen.

### **Vuoden 2016 valtuutettujen yhdistämishanke**

Edellisen kerran yhdenvertaisuusvaltuutetun ja tasa-arvovaltuutetun yhdistämistä selvitettiin oikeusministeriön toimesta vuonna 2016.

Hankkeen tavoitteeksi ilmoitettiin toiminnan kehittäminen. Kansalaisten kannalta olisi hyvä, että apua voisi hakea kaikilla syrjintäperusteilla yhdestä toimistosta. Myös kansalaisten tavoittaminen ja yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistäminen helpottuisivat. Yhdistäminen toisi synergiaetuja, kun kyse on esimerkiksi moniperusteiseen syrjintään liittyvistä asioista. Nykyisiä resursseja ja henkilöstön osaamista voitaisiin käyttää nykyistä tehokkaammin.

Yhdistämisessä ei ollut tarkoitus puuttua olemassa oleviin resursseihin, vaan tarkoituksena oli turvata toimintamäärärahojen tason säilyminen nykyisellään. Siten yhdistämisen lähtökohtana ei ollut säästöjen aikaansaaminen, vaan toiminnan kehittäminen nykyisillä resursseilla. Yhdistämisessä olisi turvattu kummankin toimiston henkilöstön asema. Yhdistetyn toimiston johtaja olisi päättänyt itsenäisenä lainvalvojana toimiston virkarakenteesta ja vahvistanut toimistolle työjärjestyksen.

Yhdistämisen lähtökohtana olisi ollut, että naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettu laki ja yhdenvertaisuuslaki säilyvät erillisinä eikä niihin tehtäisi sisällöllisiä muutoksia.

Oikeusministeriön laatimassa arviomuistiossa nähtiin yhdistämisellä saavutettavan seuraavia hyötyjä.

Sisällöllinen synergia: Antaisi mahdollisuuden kehittää sisällöllistä toimintaa aiempaa kokonaisvaltaisemmin sekä edistämistoiminnan että valvonnan osalta.

- Resurssien tehokas hyödyntäminen: Antaisi tilaisuuden tarkastella toimintoja ja mahdollisesti myös virkarakennetta toiminnan kannalta tarkoituksenmukaisesti. Lähtökohtana olisi, että tämän tyyppinen arviointi on valtuutetun itsensä tehtävä. Yhdistämisen lähtökohtana ei olisi säästöjen aikaansaaminen, vaan toiminnan kehittäminen nykyisillä resursseilla.
- Vaikuttavuuden lisääntyminen: Voimavarojen yhdistäminen parantaa syrjintäkieltojen valvonnan ja edistämisvelvoitteiden vaikuttavuutta. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmien laatijoiden on yksinkertaisempaa olla yhteydessä vain yhteen tahoon, kun he tarvitsevat suunnittelutyössä tukea tai ohjausta. Suunnitelmien valvonta yksinkertaistuu, kun sama viranomaisen valvoo sekä yhdenvertaisuus- että tasa-arvosuunnittelua.
- Osaamisen kehittäminen: Valtuutettujen toimistoilla on kokemuspohjaa ja osaamista, jonka yhdistämisestä voisi olla hyötyä. Näin olisi sekä sisällön näkökulmasta (esimerkiksi edistämisessä käytetyt menetit) että eri ammattiryhmien osaamisen kehittämisen näkökulmasta (esim. eri valtuutettujen tiedottajat). Henkilöstön osaamista olisi mahdollista hyödyntää laajemmin ja osaaminen laajenisi myös hallinto- ja palvelutehtäviä tekevän henkilöstön osalta.
- Tavoitettavuus ja saatavuus: Asiakkaiden tavoittamisen ja kansalaisten oikeuksiin pääsemisen (access to rights) kannalta on hyvä, että matalan kynnyksen oikeussuojaa saa kaikilla syrjintäperusteilla yhdestä toimistosta. Yhdessä toimimalla voidaan parantaa myös neuvontaa ja ohjeistusta syrjinnästä ja edistämisvelvoitteiden täyttämistä. Moniperusteisen syrjinnän osalta voidaan kehittää toimintatapoja. Myös seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen syrjintäsuojaa ja syrjinnän ennaltaehkäisyä voidaan tehostaa.
- Viestinnän tehostuminen: Viestinnän resurssien yhdistäminen tulee varmistamaan tehokkaamman hanke- ja kampanjaviestinnän, mediaviestinnän, nopean reagoimisen sosiaalisessa mediassa sekä lakisäätteisten kertomusten ja raporttien tuottamisen.

Mainittujen etujen toteutuminen edellyttäisi, että muutos toteutettaisiin valtuutettujen itsenäistä roolia kunnioittaen ja yhteistoiminnassa heidän kanssaan. Mikäli näin ei meneteltäisi, olisi riskinä muutoksen potentiaalisten etujen menettäminen.

Oikeusministeriö kuitenkin luopui pian vuoden 2016 yhdistämishankkeesta sen herätettyä voimakasta vastustusta etenkin tasa-arvo- ja naisjärjestöissä.

## Vuoden 2024 yhdistämishankkeen toimeksianto

Työryhmän toimeksiannon tausta eroaa selvästi vuoden 2016 yhdistämishankkeesta siten, että toisin kuin aiemmin, nyt Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaan on kirjattu erityisvaltuutettujen tehtävien, mahdollisten päällekkäisyyksien selvittämisen lisäksi myös säästömahdollisuuksien selvittäminen.

Näiden säästömahdollisuuksien arvioiminen voi vaikutuksiltaan olla kahtalainen.

Valtuutettujen käytettävissä olevat resurssit voisivat säilyä ennallaan, jos päällekkäisyyksiä selvitetessä arvioitaisiin lähinnä uuden oikeushallinnon erityisviranomaiset -viraston (OE -virasto) tukitehtäviin liittyvien toimintojen huomioon ottamista valtuutettujen hallinnollisten toimintojen virtaviivaistamisessa niin, että tukitehtävät mahdollistaisivat valtuutettujen käytettävissä olevien resurssien suuntaamista käytettäväksi enenevässä määrin niiden substanssitehtäviin. OEV-viraston tavoitteena on tuottavuuden parantuminen kunkin viranomaisen substanssitoiminnassa, kun hallinnolliset tukitehtävät on keskitetty hallintopalveluysikköön, valtion yhteisiä palvelutoimintoja käytetään entistä enemmän ja viranomaiset voivat kohdentaa resurssinsa substanssiasioiden hoitamiseen. (HE 31/2023, s.33)

Muunlainen arviointi johtaisi helposti valtuutettujen käytössä olevien resurssien vähenemiseen niin, että valtuutettujen mahdollisuudet hoitaa perustehtäviään heikkenisivät. Kuten vuoden 2016 arviomuistiossa todetaan, tehokkaan toiminnan edellytyksenä on myös, että valtuutetuille annetaan riittävän toimivallan lisäksi riittävät resurssit hoitaa tehtävänsä, eli edistää yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa ja syrjinnän vastaisia toimenpiteitä.

Mahdollisten konkreettisten toimenpiteiden jälkeenkin valtuutetuilla tulisi olla käytössään ne resurssit yhteenlaskettuna, jotka kummallakin valtuutetulla oli käytettävissä erikseen ennen toimenpiteitä.

Työryhmän tehtäväksi on asettamispäätöksessä ilmoitettu

- Selvittää yhdenvertaisuusvaltuutetun, tasa-arvovaltuutetun ja vanhusasiavaltuutetun tehtävien päällekkäisyyksiä, synergioita sekä työn tehostamisen mahdollisuuksia. Tehtävänanto ei koske muita erityisvaltuutettuja.
- Tehdä ehdotus siitä, miten päällekkäisyydet voitaisiin poistaa ja synergiaa ja työn tehokkuutta voidaan lisätä.
- Tehdä ehdotus siitä, miten valtuutettujen yhdistäminen voisi tapahtua. Ehdotus voi sisältää pykäläehdotuksia.

Näiden yllä mainittujen seikkojen arvioimisen tulee perustua ensisijaisesti valtuutettujen omaan arviointiin, sillä niillä itsellään on parhaat edellytykset ja asiantuntemus siihen. Etenkin konkreettisten toimenpide-ehdotusten tulee perustua valtuutettujen keskinäiseen yhteistyöhön, jossa tulisi hyödyntää muissa Pohjoismaissa vastaavanlaisista yhdistämisistä saatuja kokemuksia.

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 syrjintäperusteisiin. 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.

Tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen sovellettavan lainsäädännön keskeiset syrjintäkieltoon liittyvät oikeudelliset periaatteet ovat valvonnan kannalta yhteneviä.

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

Pyrittäessä syrjintäperusteneutraaliin lainsäädäntöön eroavaisuudet valtuutettujen valvontatoimivallassa tulisi poistaa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun saatua 1.6.2023 alkaen toimivallan työelämäkysymyksissä poistui ehkä merkittävin ero valtuutettujen toimivallassa.