30.5.2022 EOAK/3272/2022

Eduskunta, Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

00102 EDUSKUNTA

Viite: Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijapyyntö 23.5.2022

Asiantuntijalausunto tasa-arvovaltuutetun kertomuksesta eduskunnalle (K 1/2022 vp)

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslialta asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa tasa-arvovaltuutetun kertomuksesta eduskunnalle 2022.

Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Yleistä

Tasa-arvovaltuutettu on antanut eduskunnalle järjestyksessään toisen kertomuksen sukupuolten tasa-arvon tilasta.

Kertomuksesta saa nähdäkseni kattavan ja asiantuntevan kuvan monista sukupuolten tasa-arvoon liittyvistä asioista. Kertomuksessa esitetään lukuisia perusteltuja suosituksia oikeustilan edelleen kehittämiseksi. On helppo yhtyä valtuutetun kertomuksessaan (s. 16) esittämään toivomukseen siitä, että kertomus antaa osaltaan työkaluja pitkäjänteiseen ja tavoitteelliseen tasa-arvotyöhön.

Mielelläni näkisin kuitenkin tulevissa kertomuksissa myös koosteen viranomais- ja tuomioistuinkäytännöstä. Vaikka kertomuksessa esiin tuoduin tavoin (s. 29) tasa-arvolakiin perustuvia riitoja viedään tuomioistuimiin varsin vähän, saadaan lain tulkinnasta myös ylimpien tuomioistuintenkin ratkaisukäytäntöä. Myös muun viranomaiskäytännön esittely ja arviointi voisi tuoda lisäarvoa kertomukselle.

Eduskunnan oikeusasiamies valvoo ja edistää laillisuutta ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista viranomaisten ja julkista tehtävää hoita-

vien yksityisten toiminnassa. Tasa-arvovaltuutetun tehtäväkenttä ulottuu laajemmin myös yksityisten toimijoiden puolelle.

Oikeusasiamiehelle kuuluu kuitenkin myös valvonnan valvonta, jolla tarkoitetaan viranomaisorganisaation sisäisen laillisuusvalvonnan valvontaa tai valvonnasta vastaavan erityisviranomaisen valvontaa. Välittömän valvonnan lisäksi oikeusasiamiehen tehtävänä on siten täydentää muuta valvontaa ja varmistaa, että laillisuusvalvontajärjestelmä toimii niin kuin sen on tarkoitettu toimivan.

Kaikki erityisvaltuutetut ovat oikeusasiamiehen valvonnan piirissä. Kanteluita valtuutettujen toiminnasta tulee oikeusasiamiehelle vähän, ja ne koskevat pääsääntöisesti asian käsittelyn viipymistä. Valtuutetut voivat tehdä oikeusasiamiehelle myös kanteluita. Tasa-arvovaltuutetun osalta tällaisia kanteluita ei ole tullut.

Käytännössä kyse onkin eritasoisesta yhteistyöstä oikeusasiamiehen ja erityisvaltuutettujen välillä. Yhteistyö ei kuitenkaan saa estää oikeusasiamiestä tutkimasta valtuutettuja koskevaa laillisuusvalvonta-asiaa.

Lisäksi on huomattava, että oikeusasiamiehen ja laillisuusvalvontaa tekevien erityisvaltuutettujen toimivaltuudet ovat joiltakin osin asiallisesti päällekkäisiä. Esimerkiksi yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskevia kanteluita tulee oikeusasiamiehelle kuitenkin hyvin vähän. Kantelut ohjautuvat pääsääntöisesti erityisvaltuutetuille tai yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan, joiden tuleekin toimia yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolainsäädännön ensisijaisina valvojina. Lisäksi oikeusasiamies voi ohjata tai siirtää asioita erityisvaltuutetuille.

Oikeusasiamiehen ja erityisvaltuutettujen roolit suhteessa toisiinsa ovat siten moninaiset. Selkeä ja toimiva tehtävänjako ylimpien laillisuusvalvojien ja erityisvaltuutettujen välillä on tärkeää laillisuusvalvonnan kokonaisuuden kannalta.

Tämän vuoksi tässä lausunnossa nostetaan esille lähinnä muutamia oikeusasiamiehen valvonnan valvonta teeman mukaisia asioita.

Tehtävien epäjohdonmukaisuudesta johtuu valvonnallinen aukko

Tasa-arvovaltuutettu valvoo tasa-arvolain noudattamista sekä yksityisessä että julkisessa hallinto- ja liiketoiminnassa. Laki kattaa sukupuoleen, sukupuoli-identiteettiin ja sukupuolen ilmaisuun perustuvan syrjinnän. Tasa-arvolaki ulottuu myös moniperusteiseen syrjintään, mikäli yksi syrjinnän perusteista koskee henkilön sukupuolta, sukupuoli-identiteettiä tai sukupuolen ilmaisua.

Yhdenvertaisuuslaissa puolestaan kielletään syrjintä muilla perusteilla, mm. iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vammaisuuden tai seksuaa-

lisen suuntautumisen perusteella. Tasa-arvolain syrjintäkieltoja ei kuitenkaan voida soveltaa silloin, kun jokin yhdenvertaisuuslain mukainen syrjintäperuste vaikuttaa yhdessä sukupuolen, sukupuoli-identiteetin tai sukupuolen ilmaisun kanssa.

Kertomuksessa hyvin esiin tuoduin tavoin (s. 12 ja 22) tasa-arvovaltuutettu ei voi käsitellä syrjintäepäilyjä, joissa on kysymys tällaisesta risteävästä syrjinnästä, vaikka sukupuoli olisikin syrjinnän kannalta oleellinen elementti. Tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain perustelujen mukaan risteävän syrjinnän tilanteet kuuluvat yksinomaan yhdenvertaisuuslain soveltamisalaan. Näin ollen toimivalta niissä on yhdenvertaisuuslakia valvovilla viranomaisilla, työelämässä aluehallintoviranomaisilla ja työelämän ulkopuolella yhdenvertaisuusvaltuutetulla.

Syrjintä ja tasa-arvon edistäminen ovat usein saman kolikon kaksi puolta. Kaikenlaisen risteävän syrjinnän rajaaminen tasa-arvovaltuutetun toimivallan ulkopuolelle rajoittaa tasa-arvovaltuutetun mahdollisuuksia puuttua sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta tärkeisiin ja ajankohtaisiin kysymyksiin. Koska tasa-arvovaltuutettu ei voi puuttua risteävään syrjintään, sen toimivallan ulkopuolelle jää sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta tärkeitä kysymyksiä, kuten ne, joissa ikä ja sukupuoli kietoutuvat toisiinsa syrjintäperusteena, tai joissa naisia syrjitään huivin käytön takia.

Voin hyvin yhtyä kertomuksessa esitettyyn näkemykseen siitä, että tasa-arvovaltuutetulla olisi tärkeää olla toimivaltaa myös risteävää syrjintää koskevissa jutuissa ja että sukupuoleen liittyvän risteävän syrjinnän nykyisenlaista kategorista rajaamista tasa-arvovaltuutetun toimivallan ulkopuolelle tulisi tarkastella ja arvioida uudelleen. Tasa-arvovaltuutetulla pitäisi olla toimivalta käsitellä edellä mainittuja risteävän syrjinnän tilanteita silloin, kun sukupuoli (tai sukupuoli-identiteetti tai sukupuolen ilmaisu) on tapauksessa syrjintäperusteena mukana. Sukupuolen kanssa risteävien tekijöiden huomioiminen on nousemassa yhä merkittävämpään rooliin. Vaikka sukupuoli altistaakin itsessään monenlaiselle syrjinnälle, kuten raskaussyrjinnälle, on monissa tilanteissa tärkeää huomioida sukupuolen kanssa risteävien muiden syrjintäperusteiden merkitys. Siksi olisikin tarpeen arvioida tätä lakien ja viranomaisten toimivallan rajausta uudelleen.

Tässä yhteydessä on syytä nostaa esille yhdenvertaisuuslain valvonnan haasteet. Yhdenvertaisuuslain arvioinnissa 2020 yhtenä haasteena tuotiin esille, että viranomaisten toimivaltuudet, jotka määrittyvät syrjintäperusteittain, vaikeuttavat moniperusteisen syrjinnän tunnistamista tai johtavat siihen, että moniperusteista syrjintää käsitellään vain osittain (kts. Nieminen ym. (2020), Aidosti yhdenvertaiset. Yhdenvertaisuuslain arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:50. Luettavissa: http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-959-2, s. 79 ja 106.). Moniperusteiseen syrjintään puuttumisen tehostaminen onkin ollut yksi esitetyis-

tä perusteista yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutettujen yhdistämiseksi. Samaa perustetta käytettiin, kun syrjintä- ja tasa-arvolautakunnat yhdistyivät yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnaksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltuuksien suurin puute on toisaalta se, ettei hän ei voi valvoa työelämässä tapahtuvaa syrjintää. Tähän on myös perustuslakivaliokunta kiinnittänyt huomiota (PeVL 31/2014, s. 9–10). Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolakien valvonnan ja oikeussuojakeinojen epäsuhtaisuus vaikuttaa myös yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimintaan. Lautakunta ei voi puuttua työelämässä tapahtuvaan syrjintään, mikäli kyse on yhdenvertaisuuslaissa määritellystä syrjinnästä.

Näistä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvotoimijoiden tehtävien epäjohdonmukaisuuksista johtuen syrjintää kokeneiden oikeussuojakeinot ovat erilaiset syrjintäperusteesta tai elämänalueesta riippuen. Näin siitä huolimatta, että mm. ECRI (European Commission against Racism and Intolerance) on kiinnittänyt asiaan huomiota useissa suosituksissa. Tätä ei voi pitää hyväksyttävänä syrjinnän uhrin näkökulmasta. Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistus luo mahdollisuuksia oikeussuojakeinojen ja valvonnan yhtenäistämiseksi, mikäli yhdenvertaisuusvaltuutetun sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivalta laajennetaan koskemaan työelämäasioita.

Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistus ei kuitenkaan poista kaikkia haasteita. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolainsäädännön kehittämistä tulisikin vastaisuudessa tarkastella yhdessä pisteittäisten uudistusten sijaan. Kokonaistarkastelussa olisi oikeussuojakeinojen lisäksi pohdittava keinoja moniperusteiseen ja erityisesti risteävään syrjintään puuttumisen vahvistamiseksi sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutettujen
yhdistämistä.

Translainsäädännön uudistamisesta

Tasa-arvovaltuutettu esittää kertomuksessa näkemyksenään, että translainsäädännön uudistamisessa tulee huomioida myös alaikäiset. Valmistelussa tulee painottaa ihmisoikeusperusteisuutta ja lapsen oikeuksia. Lainsäädännössä pitää ottaa huomioon lapsen etu ja henkilökohtainen koskemattomuus sekä lapsen iän ja kehitystason vaikutus.

Tähän on helppo yhtyä. Apulaisoikeusasiamies on 24.10.2018 antamassaan päätöksessä (EOAK/2842/2017) lausunut, että täysi-ikäisyyden kriteeriä tulisi harkita poistettavaksi sukupuolen vahvistamisessa ottaen huomioon lapsen ikä ja kehitystaso sekä hänen etunsa. Lausunnossaan luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi sukupuolen vahvistamisesta sekä siihen liittyvien lakien muuttamisesta

(EOAK/1267/2022, 25.3.2022) apulaisoikeusasiamies on pitänyt valitettavana, että tämä lasten ja nuorten perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta merkittävää asiakokonaisuus on jätetty jatkovalmistelussa selvitettäväksi ja arvioitavaksi.

On toki myönteistä, että transsukupuolisten henkilöiden itsemääräämisoikeutta, yksityiselämän suojaa ja henkilökohtaista koskemattomuutta edistävän lainsäädännön valmistelu on edennyt tällä hallituskaudella. On kuitenkin valitettavaa, että intersukupuolisten ja muunsukupuolisten henkilöiden oikeudellinen asema jää vielä järjestämättä.

Muita huomioita

Vaikka tasa-arvoa koskevia kanteluita tulee oikeusasiamiehelle kuitenkin varsin vähän, näkyvät sukupuolten tasa-arvon toteutumiseen liittyvät kysymykset lapsen huoltajuuteen, asumiseen ja tapaamisoikeuteen liittyvien asioiden käsittelyssä ja päätöksenteossa lisääntyvässä määrin oikeusasiamiehelle saapuneissa kanteluissa.

Yhtenä esimerkkinä tästä voidaan nostaa apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu (EOAK/8490/2020, 29.4.2021) liittyen Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen menettelyyn kansallisen asiantuntijaryhmän asettamisessa valmistelemaan ohjeistusta lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 16 §:n mukaisten selvitysten (olosuhdeselvitysten) laatimisen tueksi (”SOPPA - työryhmä”). Vaikka asia ei sen korjaantumisen myötä antanutkaan aihetta toimenpiteisiin, totesi apulaisoikeusasiamies ratkaisussaan perustuslain 6 ja 22 pykäliin vedoten, että nimitettäessä erilaisia työryhmiä – riippumatta siitä, tuleeko tasa-arvolain 4 a § sovellettavaksi – on perustuslain turvaamaa tasa-arvoa edistävänä hyvänä käytäntönä pidettävä sitä, että nimittävä taho pyytää aina nimeämään asiantuntijoiksi sekä miehiä että naisia ja tarvittaessa pyytää täydentämään asiantuntijoiden nimeämistä, mikäli työryhmään ei saataisi riittävästi sekä miehiä että naisia. Nimittävän tahon tulee huolehtia siitä, että molemmat sukupuolet ovat työryhmän tehtävän kannalta riittävällä tavalla edustettuina.

Kansliapäällikkö Jari Råman

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asiahallintajärjestelmässä.