APULAISOIKEUSKANSLERI

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Viite:
Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausuntopyyntö 1.6.2022, K 7/2022 vp

Asia:
Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2022

Lausunnon kohteesta

Riippumattoman yhdenvertaisuusvaltuutetun toiminta, samoin kuin kaikkien muiden erityisvaltuutettujen toiminta, on valtioneuvoston oikeuskanslerin ylimpänä ja riippumattomana laillisuusvalvojana harjoittaman laillisuusvalvonnan kohteena. Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksesta tässä lausunnossa esitetyt huomiot perustuvat oikeuskanslerin suorittamaan valvonnan valvontaan. Arvioitavana tässä lausunnossa on siten erityislainsäädännössä säädetyn valvontajärjestelmän asianmukainen toiminta ja sen edellytykset yleisesti eikä yksittäisiin yhdenvertaisuusvaltuutetun kannanottoihin tai muihin toimiin puututa tai niitä arvioida.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävien riittämätön oikeusperusta

Hyvien etnisten suhteiden edistäminen

Yhdenvertaisuusvaltuutettua koskevan lain 1 §:n mukaan ”yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja syrjinnän ehkäisemiseksi oikeusministeriön yhteydessä on yhdenvertaisuusvaltuutettu”. Lain tehtäviä koskevassa 3 §:ssä todetaan, että ”yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on valvoa

PL 20, 00023 Valtioneuvosto Puhelin 0295 16001 kirjaamo.okv@gov.fi

www.okv.fi

yhdenvertaisuuslain (1325/2014) noudattamista sen mukaan kuin sanotussa laissa säädetään sekä yleisesti edistää yhdenvertaisuuden toteutumista ja ehkäistä syrjintää.”

Nimenomaiset ja määritellyt tehtävät määräytyvät yhdenvertaisuuslaista. Muut, edistämiseen ja ehkäisemiseen liittyvät tehtävät kiinnittyvät nekin yhdenvertaisuuteen ja syrjinnän ehkäisyyn.

On kuitenkin huomattava, että hyvien etnisten suhteiden edistäminen on yhdenvertaisuuden edistämisestä erillinen, toki siihen vaikuttava tehtävä. Tämä erottelu on nähtävissä esimerkiksi Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevassa puiteyleissopimuksessa (SopS 2/1998).

Sopimuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan

> ”Sopimuspuolet rohkaisevat suvaitsevuuden henkeä ja kulttuurien välistä vuoropuhelua sekä ryhtyvät tehokkaisiin toimenpiteisiin edistääkseen keskinäistä kunnioitusta, ymmärtämystä ja yhteistyötä erityisesti koulutuksen, kulttuurin ja viestinnän alalla kaikkien alueellaan asuvien henkilöiden kesken riippumatta heidän etnisestä, sivistyksellisestä, kielellisestä tai uskonnollisesta identiteetistään. Sopimuspuolet sitoutuvat toteuttamaan soveltuvia toimenpiteitä sellaisten henkilöiden suojelemiseksi, jotka voivat joutua syrjinnän, vihamielisyyden tai väkivallan tai niiden uhan kohteeksi etnisen, sivistyksellisen, kielellisen tai uskonnollisen identiteettinsä johdosta.”

Sopimuksessa on erikseen yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoa koskeva säännös 4 artiklassa.

Yhdenvertaisuuslainsäädäntöä koskeneen uudistuksen jälkeen 2015 yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei ole enää erityistehtävää hyvien etnisten suhteiden edistämisessä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan (laillisuusvalvontakäyntini 31.5.2022, OKV/1060/71/2022) etnisten suhteiden edistäminen kuuluu osana yhdenvertaisuussuunnitteluun ja valvonnan näkökulmasta etniset suhteet ovat osa yhdenvertaisuuden edistämistä, mutta resurssit ovat kuitenkin niukat.

Yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän valvonnasta erillisenä tehtävänä ei ole enää riippumatonta ja itsenäistä erityisviranomaista, jonka vastuulla olisi selkeästi valvoa, miten muut viranomaiset ja mahdollisesti muut toimijat edistävät hyviä etnisiä suhteita Suomessa, ja raportoida havainnoistaan eduskunnalle. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toiminnassa tällä tehtävällä on monien muiden velvoitteiden joukossa verraten vähäinen merkitys ja se perustuu nykyisen valtuutetun asialle antamaan tulkintaan. Tämä näkyy myös itse kertomuksesta, jossa ei hyvien etnisten suhteiden tilaa eikä edistämistä käsitellä. Valtuutettu kuitenkin kertoi laillisuusvalvontakäynnilläni esimerkiksi yhteydenpidostaan venäjänkielisten järjestöihin.

Yleisellä yhteiskunnallisella ilmapiirillä sekä etnisiä vähemmistöjä kohtaan, että myös etnisten vähemmistöjen välillä, on kuitenkin tärkeä merkitys koko yhteiskuntarauhan kannalta. Riippumattomalla, itsenäisellä ja asiantuntevalla viranomaisella, kuten yhdenvertaisuusvaltuutetulla, voisi olla tässä työssä nykyistä merkittävämpi ja näkyvämpi rooli.

Työelämän yhdenvertaisuuden valvonta

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on kertomuksessaan aiheellisesti kiinnittänyt huomiota siihen, miten epätarkoituksenmukaisesti yhdenvertaisuuteen liittyvä oikeussuoja työelämässä on järjestetty ja kuinka syrjinnän uhrin suojaksi säädetyt yhdenvertaisuuslain oikeussuojakeinot jäävät toteutumatta. Valtuutettu viittaa tässä myös eri tahojen antamiin kannanottoihin (s. 15).

Niihin on syytä lisätä Euroopan neuvoston ministerikomitea, joka vähemmistöpuiteyleissopimuksen toimeenpanon valvontaa koskevassa päätöslauselmassaan suositti Suomelle muun muassa, että

> ”… Viranomaisten olisi erityisesti ulotettava yhdenvertaisuusvaltuutetun ja kansallisen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivaltuuksia työelämään, myönnettävä viimeksi mainitulle oikeus myöntää korvauksia ja annettava yhdenvertaisuusvaltuutetulle riittävät resurssit toimivaltuutensa hoitamiseksi” (Päätöslauselma CM/ResCMN(2020)1 kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanosta Suomessa; Ministerikomitea hyväksyi päätöslauselman 12. helmikuuta 2020 ministerien sijaisten 1367. kokouksessa).

Pirstaleinen ja osittain aukollinen toimivallanjako työsuojeluviranomaisten (ks. yhdenvertaisuuslain 1325/2004, 19 §:n 2 momentti) kanssa on myös aiheuttanut tulkintaerimielisyyksiä yhdenvertaisuusvaltuutetun yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetussa laissa (1326/2004, 4 §) säädettyä tiedonsaantioikeutta sovellettaessa (keskustelu laillisuusvalvontakäynnillä 31.5.2022).

Ulkomaalaisten asema ja oikeudet

Ulkomaalaisten asemaan ja oikeuksien toteutumiseen liittyy paljon puutteita. Muun muassa omasta ratkaisukäytännöstäni on tästä paljon esimerkkejä. Laillisuusvalvonnan laajalla tehtäväalueella ulkomaalaisten kysymykset muodostavat kuitenkin vain yhden valvottavan hallinnonalan ja näkökulma on myös suppeampi painottuen ulkomaalaislain menettelyllisiin kysymyksiin.

Kertomuksen mukaan ”yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviin sisältyy ulkomaalaisten aseman ja oikeuksien edistäminen sekä maastapoistamisen täytäntöönpanon valvojana toimiminen. Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan valtuutetun tulee seurata muun muassa ulkomaalaisten oloja, asemaa ja oikeuksia sekä edistää ulkomaalaisten yhdenvertaisuutta.” (s. 85)

Monet ulkomaalaisiin liittyvät kysymykset ovat monitahoisia ja laajoja, eikä niitä voi käsitellä vain ulkomaalaislain mukaisina lupa-asioina. Laillisuusvalvontakäynnilläni 31.5.2022 valtuutettu mainitsi ajankohtaisina esimerkkeinä tästä ukrainalaispakolaisten vastaanottoon, rekisteröitymiseen ja lasten koulunkäyntiin liittyvät useat avoimet kysymykset sekä paperittomien vaikean aseman.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tätä koskeva toimivalta ja tehtävä ei kuitenkaan näy itse valtuutettua koskevasta laista, vaan - kuten valtuutettu toteaa – vain sen esitöistä.

Ulkomaalaisten määrä jatkuvasti lisääntyy Suomessa ja sen ohella kansainvälisten tapahtumien heijastusvaikutuksista äkillisestikin voi syntyä uusia ja vaikeita tilanteita. Tähän nähden nykyistä oikeusperustaa on pidettävä selvästi riittämättömänä lainsäätäjän ohjauksena siitä, mitä viranomaisen pitäisi tehdä.

Lisääntynyt työmäärä ja resurssit

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäväkenttä on viime vuosina laajentunut merkittävästi, samoin eri tavoin tehtyjen yhteydenottojen määrä on moninkertaistunut. Valtuutetun käytettävissä olevat resurssit eivät havaintojeni mukaan kuitenkaan millään muotoa vastaa lisääntynyttä työmäärää. Sama ongelma koskee tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslautakuntaa.

Työtehtävien määrän ja riittämättömän resursoinnin välinen ristiriita ilmenee valtuutetun kertomuksesta selkeästi.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun asiakasyhteydenottojen määrä on kasvanut vuosi vuodelta. Syrjintään liittyvät yhteydenotot ovat enemmän kuin viisikertaistuneet vuosien 2014 ja 2021 välillä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistoon tulleiden yhteydenottojen käsittelyajat ovat pysyneet kuitenkin kohtuullisina, mutta asiakaspalvelun tarjontaa on jouduttu supistamaan ja vastaamisen kynnystä on nostamaan. Lisäksi mahdollisuudet rakenteelliseen ja ennakoivaan työhön ovat jääneet vähäisiksi, koska toimisto on joutunut reagoimaan lisääntyneisiin akuutteihin toimintapyyntöihin. Rakenteelliseen syrjintään puuttuminen strategisella otteella edellyttäisi kuitenkin, että valtuutetulla olisi reaktiivisen puuttumisen ohella mahdollisuus myös suunnitelmalliseen oma-aloitteiseen valvontaan. Yhdenvertaisuussuunnitelmien ohjaukseen ja yleisten suositusten laatimiseen, kouluttamiseen, aloitteisiin, selvityksiin, kertomuksiin ja muuhun yleisempään yhdenvertaisuuden kehittämistyöhön tulisi olla tosiasiallisia

mahdollisuuksia, koska nämä ovat yhdenvertaisuusvaltuutetun merkittävimpiä ja vaikuttavimpia toimintakeinoja.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun itsenäisyys

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on lain nojalla toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Yhdenvertaisuusvaltuutettu saa rahoituksensa oikeusministeriöltä ja käy sen kanssa tulosneuvottelut. Valtuutetulla on myönnettyjen määrärahojen rajoissa harkintavaltaa resurssiensa kohdentamisessa. Valtuutetun menettelytapoja ei ole säännelty yksityiskohtaisesti, ja toimisto voi mm. yhteydenottoihin vastatessaan käyttää kevyempiä tai perusteellisempia menettelyitä asian laadun mukaan.

Keskustelin laillisuusvalvontakäynnilläni yhdenvertaisuusvaltuutetun itsenäisyyden ja riippumattomuuden toteutumisesta, oikeusministeriön tulosohjauksesta ja resursseista esimerkiksi virkojen perustamisen yhteydessä. Valtuutetun tehtävän hoitamisen sisältöön ei puututa, ja toimiston organisaatiorakenne on päätetty itsenäisesti. Virat perustaa oikeusministeriö, ja tältä osin on käytössä lupamenettely. Kun hoidettavaksi tulee uusi tehtävä, resurssikysymyksestä on uuden viran osalta tullut kuitenkin ongelmia. Kun vanhusasiavaltuutetun toimi perustettiin, yhdenvertaisuusvaltuutetun piti itse huolehtia riittävän rahoituksen turvaamisesta, kun toiminto tuli yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston yhteyteen. Vuoden 2022 alusta yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviin on lisätty myös naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan seuranta, arviointi ja raportointi (yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 3 §).

Olen useissa pitkiä käsittelyaikoja koskevissa päätöksissäni (esimerkiksi Maahanmuuttovirastoa OKV/584/10/2020 sekä Tietosuojavaltuutetun toimiston menettelytapoja koskevat päätökset OKV/123/70/2020 ja laillisuusvalvontakäynti OKV/226/71/2021) tuonut esiin laillisuusvalvonnassa melko vakiintuneeksi katsotun näkemyksen, että voimavaroihin ja työmäärään liittyvillä syillä ei voida hyväksyttävästi perustella poikkeamista siitä, mitä perusoikeutena turvattu oikeusturva asian käsittelyltä edellyttää. Rajallisten resurssien ei voida katsoa olevan riittävä tai hyväksyttävä selitys kohtuullisen käsittelyajan ylittämiselle.

Toisaalta viranomaiselle tulee turvata sen lainmukaisten tehtävien suorittamisen edellyttämät resurssit, jotta se voi suoriutua niistä ilman, että niiden puute johtaa oikeusturvaongelmiin. Pyysin oikeusministeriötä viimeistään 31.5.2022 vastaamaan, miten tietosuojavaltuutetun toimiston resurssit asioiden lainmukaisen käsittelyn varmistamiseksi aiotaan turvata. Pyysin ministeriötä myös samassa yhteydessä arvioimaan, edellyttääkö tietosuojavaltuutetun riippumaton asema sitä, että valtuutetulle turvataan välittömämpi mahdollisuus tulla kuulluksi

oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön välisissä valtuutetun resursseja koskevassa valmistelussa. Oikeusministeriö on antanut lausuntonsa 25.5.2022 (OKV/1597/80/2022).

Pidän myös yhdenvertaisuusvaltuutetun toiminnan tosiasiallisen itsenäisyyden ja riippumattomuuden kannalta näitä näkökohtia huomionarvoisina.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toiminnalle on tärkeää myös yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimintakyky. Perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan aito toteutuminen edellyttää, että lautakunnan resurssit turvataan. Annoin eduskunnan lakivaliokunnalle valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisesta selosteosta (VNS 10/2021) lausunnon (OKV/590/22/2022), jossa on tuotu esiin muun ohessa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ruuhkautuneisuus. Päätöksessäni vuonna 2020 (OKV/576/10/2020) kiinnitin huomiota lautakunnan pitkiin käsittelyaikoihin. Oikeusministeriö on ilmoittanut seuraavansa lautakunnan toimintaa ja ryhtyvänsä tarvittaessa lisätoimiin lautakunnan asianmukaisen toiminnan varmistamiseksi (oikeusministeriön selvitys 9.8.2021 OKV/2488/90/2020).

On erittäin huolestuttavaa oikeusturvan tosiasiallisen toteutumisen kannalta, jos sekä yhdenvertaisuuslainsäädäntöä valvova viranomainen, että sen piirissä oikeussuojaa antava oikeusturvaelin molemmat ovat aliresursoituja. Kyse on myös usein vaikeassa tai jopa haavoittuvassa asemassa olevista ihmisistä, joilla ei ole itsellään liiaksi voimavaroja puolustaa oikeuksiaan.

Ihmiskaupparaportointi

Kertomuksen sivulla 84 on esitetty yhdenvertaisuusvaltuutetun ihmiskaupan vastaista työtä koskevat suositukset. Ihmiskaupparaportointia koskevassa jaksossa 2 on esitetty tärkeitä näkökohtia monimuotoisesta ja monia viranomaisia koskettavasta ilmiöstä, johon puuttuminen tehokkaasti edellyttää työn toimintaedellytysten, mukaan lukien riittävän resursoinnin, vakiinnuttamista.

Olen omassa aloitteessani arvioinut poliisin ja syyttäjän menettelyä ihmiskaupan tutkinnassa (OKV/1233/70/2021 ja 1956/90/2021).

Kertomusten ja selvitysten laadinnasta

Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 8 §:n 2 momentin (988/2021) mukaan yhdenvertaisuusvaltuutettu voi antaa kertomuksen yhdessä tasa-arvovaltuutetun kanssa.

Oikeuskansleri viittasi tasa-arvovaltuutetun kertomusta 2022 koskevassa lausunnossaan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle 30.5.2022 (OKV/1511/22/2022) tasa-arvolaissa olevaan

vastaavan sisältöiseen säännöstä koskevaan hallituksen esitykseen (HE 19/2014 vp, s. 97), jonka mukaan yhteinen kertomus voisi olla tarpeen esimerkiksi moniperusteisen tai risteävän syrjinnän käsittelemiseksi.

Totean tässä yhteydessä, että kertomusten ja raporttien laatimisen tueksi olisi varmistettava yhdenvertaisuusvaltuutetun ja muidenkin erityisvaltuutettujen riittävän tehokkaat vaikuttamiskeinot ja toimenpiteiden seuranta. Koordinointi ja selvittely eivät lopulta ole sellaisinaan kovin tehokkaita toimintatapoja, koska ne eivät pureudu yksittäisten asiakkaiden tai viranomaisten tilanteeseen, eivätkä myöskään edistä kansainvälisten velvoitteiden täytäntöönpanoa. Siten yksittäisten tapausten käsittely on merkittävä, ja tällä hetkellä myös merkittävästi painottunut tehtäväkenttä yhdenvertaisuusvaltuutetun työssä. Tuekseen tämän työn vaikuttavuus tarvitsee kuitenkin todellisia mahdollisuuksia sekä yksittäisten tapausten käsittelyyn, että kertomusten ja raporttien laadintaan ja aloitteiden tekemiseen.

Niin ihmiskauppaa, naisiin kohdistuvaa ja perheväkivaltaa ja muutakin yhdenvertaisuusvaltuutetun toimialaan kuuluvaa toimintaa arvioitaessa pitäisi olla rakenteellisiin taustatekijöihin pureutuva ote. Naisiin kohdistuvan ja perheväkivallan seuranta ja arviointi ovat, kuten edellä on todettu, vuoden 2022 alusta lukien yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviä (ks. yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 3 § 1 momentin 7 kohta).

Tässäkin kuitenkin korostuu riittävien resurssien turvaamisen merkittävyys aidosti vaikuttavan työn edellytyksenä. Yhdenvertaisuusvaltuutettua koskevan lain muuttamiseksi annetusta tätä koskevasta hallituksen esityksestä antamassani lausunnossa 3.3.2021 (OKV/171/21/2021) totesin, ettei uuden viranomaisen perustaminen ollut esityksen mukaan mahdollista kustannussyistä. Jotta raportoija voi tehtävässään saada sellaista tietoa, että siitä on hyötyä väkivallan vastaisessa työssä ja uhrien oikeuksien turvaamisessa ja muutoin toimia Istanbulin sopimuksessa tarkoitetulla tavalla, tulee tälle joka tapauksessa osoittaa riittävät resurssit.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen