30.1.2023 VVTDno-2023-105

YHDENVERTAISUUS
VALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Asia: U 100/2022 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi sekä neuvoston direktiiviksi tasa-arvoelimiä koskevista normeista

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää mahdollisuudesta lausua työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle asiassa. Tässä lausunnossa käsitellään kirjelmää siltä osin, kun ehdotukset koskettavat yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviä ja toimivaltuuksia. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävä liittyy ensisijaisesti ehdotukseen neuvoston direktiiviksi.

Syrjinnän kielto on perus- ja ihmisoikeuksien ytimeen kuuluva periaate, myös Euroopan unionissa. Tällä kiellolla ja yhdenvertaisuuden edistämisellä on vahva oikeusperusta tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusdirektiivien, sekä unionin perusoikeuskirjan III luvun säännösten pohjalta.

Tasa-arvoelimet muodostavat keskeisen elementin Euroopan unionin tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta koskevien direktiivien toimeenpanossa. Syrjinnän uhrin asema on lähtökohtaisesti vaikea, ja siksi on tärkeää, että uhrilla

on mahdollisuus saada matalalla kynnyksellä neuvontaa ja tukea, sekä saattaa syrjintäepäily itsenäisen ja riippumattoman toimijan tutkittavaksi. Syrjintään saattavat syyllistyä niin julkiset kuin yksityiset toimijat, ja jotta syrjintää voidaan tehokkaasti selvittää myös hallituksista riippuvaisten viranomaisten osalta, on tasa-arvoelimillä oltava vahva lainsäädännöllinen tuki itsenäiselle ja riippumattomalle toiminnalleen.

Toistaiseksi tasa-arvoelimiä koskevista normeista ei ole sitovalla tavalla säädetty unionin lainsäädännössä. Komission hyväksymät ehdotukset ovat siksi tärkeä ja tervetullut askel ja vastaavat pitkälti nykyisiä yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviä ja toimivaltaa koskevia säädöksiä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että direktiiviehdotus on pääosin kannatettava ja hyväksyttävissä. Seuraavassa esitetään kuitenkin muutama yksityiskohtaisempi huomio.

Yksityiskohtaisia huomioita

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että valtioneuvoston kirjelmässä on varsin yksityiskohtaisesti käsitelty niitä kohtia kansallisessa lainsäädännössä, joihin direktiiviehdotukset saattavat vaikuttaa. Yleisesti voidaan todeta, että ne muutokset yhdenvertaisuuslakiin, jotka hyväksyttiin eduskunnassa 2022 ja jotka astuvat voimaan 1.6.2023, vievät kansallista lainsäädäntöämme suuntaan, joka nyt on kirjattu ehdotukseen, jonka mukaan siis tasa-arvoelimillä tulee olla toimivalta tutkia kaikkia direktiivien säätelemiä tilanteita, elämänalueita ja syrjintäperusteita. Tämä koskee esimerkiksi yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaa tutkia työelämän syrjintäasioita.

Komission ehdotukseen sisältyy kuitenkin muutama kohta, joita ei voida pitää tarkoituksenmukaisina tai välttämättöminä jotta syrjintäasioiden asianmukainen käsittely ja tasa-arvoelinten itsenäinen ja riippumaton asema voidaan turvata.

Direktiiviehdotuksen 3 artikla käsittelee tasa-arvoelinten itsenäisyyttä ja riippumattomuutta. Tämä on tärkeä periaate, joka vastaa yhdenvertaisuuslain ja lain yhdenvertaisuusvaltuutetun säännöksiä valtuutetun riippumattomuudesta ja itsenäisyydestä.

Artiklan 3.-4. kohtiin on kuitenkin kirjattu vaatimuksia tasa-arvoelinten sisäiselle rakenteelle ja vastuunjaolle, jotta esityksen mukaan voidaan varmistaa elinten erilaisten tehtävien eriyttäminen.

Esityksen 3 artiklan 3. kohdan taustalla on nähtävissä ajatus, että tasa-arvoelimet olisivat varsin suuria, mikä ehkä myös mahdollistaa erilaisten toimintojen, kuten uhrien tukemisen ja yhdenvertaisuuden edistämisen selkeän eriyttämisen tai ”palomuurin”. Tällainen eriyttäminen ei ole yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaista tai tarpeellista, vaan asiantuntijoiden monipuolinen työskentely niin syrjintään puuttumisen kuin edistämisen tehtävissä mahdollistavat heidän syvällisen asiantuntemuksensa hyödyntämistä esimerkiksi jonkin tietyn elämänalueen tai syrjintäperusteen osalta. Keskeistä on, että artiklan 1.-2. kohtiin kirjataan selkeästi tasa-arvoelimen itsenäisyys ja riippumattomuus, johon sisältyy tasa-arvoelimen itsenäisyys määritellä oikeudellinen rakenteensa ja määrärahojen käyttö sekä valita henkilöstönsä ja järjestää hallintonsa.

Artiklan 4. kohdassa edellytetään, että tasa-arvoelimille, joilla on useita tehtäviä, luodaan rakenteet joilla varmistetaan direktiiviehdotuksen soveltamisalan mukaisten tehtävien itsenäinen hoitaminen. Tätä pidetään tärkeänä, jos tasa-arvoelimellä on useita muita tehtäviä, kuten yleiset oikeusasiamiestehtävät. Tältä osin on kuitenkin ensisijaisesti tärkeää, että tasa-arvoelimellä on 1.-2. kohdissa taattu itsenäisyys ja riippumattomuus.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo 3 artiklan osalta, että on tärkeää säilyttää 1.-2. kohdan vahvat kirjaukset tasa-arvoelinten itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta. Sen sijaan valtuutettu pitää 3.-4. kohdan kirjauksia

tasa-arvoelinten sisäisestä organisoitumisesta liian yksityiskohtaisina, ja niiden sisältöä on syytä jatkovalmistelussa tarkastella.

Direktiiviehdotuksen 6 artikla sisältää menettelytapasäännöksiä tasa-arvoelimille. Valtioneuvoston kirjelmässä nostetaan esille artiklan 4. kohta, joka saattaisi edellyttää eräänlaista kaksivaiheista syrjintäasioiden arviointia, jossa tasa-arvoelin ensin antaisi alustavan arvionsa, ja vasta sitten etenisi tiedonsaantioikeuden perusteella selvittämään asiaa huolellisemmin. On tärkeää, että toimivaltasäännökset kirjataan niin, että tasa-arvoelimillä on mahdollisuus syrjintäasioiden tarkoituksenmukaiseen käsittelyyn, jossa ei tule turhia, pakollisia käsittelyvaiheita. On selvää, että tasa-arvoelinten toimivallan ja menettelyjen tulee perustua selkeisiin, lailla säädettyihin perusteisiin, mutta kuitenkin niin, että asioiden käsittely voidaan toteuttaa ilman liian monia käsittelyvaiheita. Monen tasa-arvoelimen resurssit ovat pienet. Ehdotuksen 6 (4) artiklaa on jatkovalmistelussa tarpeen tarkastella.

Direktiiviehdotuksen 9 artikla sisältää säännökset koskien tasa-arvoelinten osallistumista oikeudenkäyntimenettelyyn. On tärkeää, että tasa-arvoelimille turvataan tämä mahdollisuus, sillä näin tasa-arvoelimet voivat tuoda asiantuntemustaan yhdenvertaisuutta edistävän sitovan oikeuskäytännön muodostamiseksi. Lisäksi syrjinnän uhrin mahdollisuutta viedä asiansa oikeuden käsittelyyn on tärkeää tukea.

9 artiklan kohtaan 4 ehdotukseen sisältyy kuitenkin ongelmallinen ”palomuuri”- elementti, jota on kuvattu U- kirjelmässä hyvin. Esityksen mukaan tasa-arvoelin ei voisi oikeudenkäynnissä käyttää tiedonsaantioikeutensa kautta saamiaan tietoja oikeudenkäynnissä toimiessaan uhrin avustajana.

Tällä hetkellä yhdenvertaisuusvaltuutetulla on laaja tiedonsaantioikeus kaikissa käsittelemissään syrjintäasioissaan, ja kokemukset ovat hyviä: syrjinnän uhrin vastapuolet ovat yleensä olleet valmiita antamaan tietoja, mikä on mahdollistanut syrjintäasioiden monipuolisen arvioinnin. On kuitenkin

tärkeää, että tasa-arvoelimellä, Suomessa yhdenvertaisuusvaltuutetulla, on mahdollisuus syrjintäasian edetessä käyttää kaikkia toimivaltuuksiaan yksittäisen asian hoitamisessa. Valtuutetun tapauksessa tämä tarkoittaa neuvontaa, perustellun kannanoton antamista, sovinnon edistämistä, asian viemistä yhdenvertaisuus- ja tasa- arvolautakunnan käsittelyyn, tai uhrin avustamista tuomioistuimessa. Tiedonsaantioikeuden kautta saatujen tiedon käytön rajoittaminen vaikeuttaisi huomattavasti syrjintäasioiden perusteellista selvittämistä, ja rajoittaisi valtuutetun toimintamahdollisuuksia. Erityisesti oikeudenkäyntiin liittyy uhrin kannalta huomattava kuluriski. Tasa-arvoelimen mahdollisuus myös avustaa uhria on tärkeä, jotta kuluriskistä ei muodostuisi este syrjinnän uhrille viedä asia, jossa hänellä saattaa olla huomattava oikeusintressi, oikeuskäsittelyyn.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää perusteltuna, että direktiivistä poistettaisiin ehdotuksen 9 artiklan kohta (4).

Lopuksi

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä ja tarpeellisena, että tasa-arvoelinten toiminnalle säädetään ehdotettujen direktiivien vähimmäisnormit. Näin voidaan varmistaa, että kaikilla tasa-arvoelimillä jäsenvaltioissa on takeet itsenäisyydestään ja riippumattomuudestaan sekä vahva oikeusperusta toimivaltuuksilleen. Muilta osin kuin edellä ja valtioneuvoston kirjelmässä on todettu, on siten kannatettavaa, että luonnokset viedään eteenpäin mahdollisimman pian, ja mahdollisimman pienin muutoksin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu Kristina Stenman